

## НЕКЕ ПРИМЈЕДБЕ УЗ ЧЛ. 50. БЕЧКЕ КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВУ МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА

Бечка конвенција о праву међународних уговора (даље у тексту: Конвенција) <sup>(1)</sup> одређује у свом чл. 50:

*„Корупција представника државе*

Ако је пристанак државе да буде везана уговором добивен корумпирањем њезина представника непосредним или посредним дјеловањем неке друге државе која је судјеловала у преговорима, држава се може позвати на ову корупцију која чини ништавим њезин пристанак да буде везана уговором”.

Појам и ријеч *корупција* <sup>(2)</sup> јављају се у пракси и доктрини <sup>(3)</sup> међународног права размјерно врло ријетко, свакако далеко рјеђе од појмова, *сила, превара, пријетња силом, мијешање у унутрашње послове других држава*, итд. Такође се смије тврдити да се појам *корупција* сусреће чешће у унутрашњим правним порецима <sup>(4)</sup> него у међународном праву. Чини се да су разлози томе прилично јасни и разумљиви. Међународно право је скуп правних правила која првенствено вриједе између држава. Оне у својим политичким односима, као што је добро познато, нису имуне од понашања које се може довести у везу с појмом корупције <sup>(5)</sup>. Државе, нпр., улазе у рат на страни оних сила које јој учествовање награђују, у случају побједи, наравно, територијалним проширењима на рачун поражених <sup>(6)</sup>. Државе, такође, дају једна другој

---

(1) Бечка конвенција о праву међународних уговора потписана је 23. 5. 1969. Југославија је ту Конвенцију ратифицирала; објављена је у Сл. л. 30/1972.

(2) Појам *корупција* није дефиниран у Конвенцији. Према томе се под корупцијом у Конвенцији има разумијевати оно што се опћенито и претежно под тим називом разумијева у свакодневном животу и у унутрашњим правним порецима, наиме свакојрсне злоупотребе службене дужности ради стицања материјалне користи. Корупција обухваћа подмићивање; оно је пасивно (примање мита) и активно (давање мита).

(3) У уџбенику Ј. Andrassy-а ријеч *корупција* јавља се само два пута; једном у вези с чл. 50. Конвенције.

(4) Види чл. 325. и 326. КЗ.

(5) Види Иблер, Дипломатска историја, Загреб 1960, стр. 4.

(6) Примјер: тајни Лондонски уговор, потписан 26. 4. 1915, којим Италија бива награђена за напуштање својих дотадашњих савезника (Њемачке и Аустро-Угарске) и прелажење на страну њених непријатеља.

подршке и против својих бољих увјерења, да би тиме за узврат добиле неку корист или предност. Но, све се то одиграва на пољу вањске политике, на пољу *политичких* — а не строго *правних* — односа. Па и ту се ријеч корупција не јавља сувише често, јер методе које смо споменули напосто још спадају у практичну политику (?). Међутим, кад је ријеч о међународном праву, а посебно о склапању двостраних правних послова, међународних уговора, представници држава нису, свакако не редовно, били особито погодни као објект корумпирања у смислу и садржају који предвиђа чл. 50. Конвенције. Кад су такви представници држава одабрани на одговарајући начин, они су редовно (бар у досадашњој историји) више тежили да се истакну својим патриотизмом, заслугама за своју државу, амбицијом да их историја забиљежи као спретне и успјешне државнике и дипломате него да себи прибаве недопуштenu материјалну корист, и то на штету властите државе. А и њихове су их, у највећем броју случајева срећене, а често и врло добре особне материјалне прилике чиниле теже доступнима жељи за недопуштеним материјалним стицањем. Мисао да би их се могло корумпирати представљала је увреду не само за њих особно него и за њихове државе (?). Тим више што се претпоставља, и то претежно оправдано, да државе, односно њени надлежни органи, као опуномоћене представнике за вођење преговора у вези са склапањем међународних уговора и с њиховим потписивањем, бирају особе позната и похвална живота, провјерене у њиховом претходном раду и дјеловању. Претпоставља се да су то особе које су изнад просјечно лојалне према својој влади и држави. Не мислимо тиме рећи да се усљед тога при преговорима и склапању међународних уговора не јављају разноврсни притисци на представнике. Но ти притисци нису, у првом реду, а готово не једино, уперени против самих представника, него против влада и држава. Ти су притисци суптилнији од корупције. Уцјене и пријетње дио су погађања, увјеравања и указивања на добре или лоше посљедице става једне или друге државе која судјелује у преговорима. Не настоји се при том од представника неке државе исходити пристанак на уговор или на неку његову одредбу корумпирањем његове особе и давањем недопуштене протувриједности (мита) за став који се од њега тражи.

Чл. 50. Конвенције, међутим, предвиђа случај да физичка особа, представник једне од држава-преговарача (које треба да постану државе-уговорнице) буде изравно или неизравно корумпиран од стране друге државе. Надаље, исти члан Конвенције претпоставља да ће до склапања уговора доћи управо захваљујући околности да се представник прве држа-

(?) Види Потемкин, Историја дипломатије, Трећи свезак, пријевод с руског оригинала, Загреб 1951 (издање Матице Хрватске), стр. 621. и сл. (Поступци и методе рада, организационе форме и техника савремене дипломатије).

(8) Управо зато је схватљиво да се случајевни корупције настоје сакрити што је дуге могуће. Но и у случају када представници држава у својој активности не заступају изравно интересе својих држава, него играју улогу посредника између трећих држава, њихово коруптно понашање, разумљиво, заслужује сваку осуду. Talleyrand је, представљајући Француску, од низоземског краља приликом одређивања граница између Низоземске и новостворене Белгије примио мито од десет тисућа фунти стерлинга у злату. В. Потемкин, Историја дипломатије, Први свезак, Загреб 1951, стр. 367.

ве дао корумпирати (подмитити) од стране друге државе. Зато што је био корумпиран, представник државе је дао и свој пристанак да његова држава буде везана односним уговором. За случај таквог чињеничног стања, Конвенција одређује да се држава која је услјед корумпирања свог представника постала везана уговором, може на ту корупцију — пошто је за њу дознала — позвати као на разлог који обеснажује њен пристанак да буде везана. Њезин пристанак није правоваљан, уговор је ништав. Ово стога што Конвенција очигледно — и неоспорно с dobrим разлогом — сматра да је дјеловање државе, која није крзмала употребијести непоштени и нечасни пут корумпирања представника туђе државе, не само морално него и правно недопуштено. Такво је дјеловање противно међународно-правном поретку, па стога не смије и не може бити темељ ма каквих правних захтјева. Поготово не захтјева оне државе која корумпира, против државе чији је представник био корумпиран. Конвенција одређује да се ова посљедња држава може позвати на корупцију као на разлог ништавости уговора. Тој држави Конвенција пружа на праву основану могућност да се обрани од посљедица недопуштеног дјеловања државе сууговарача, тј. од дјеловања уговора који би, то ваља претпоставити, био противан њезиним интересима и на који она, стога, не би била дала свој пристанак, да је њен представник био поштен и лојалан. *Ratio* чл. 50. Конвенције је јасан, мотив је прихватаљив. Стога се овдје не тврди како би уговор који је настао корумпирањем представника државе требало у сваком случају да буде правоваљан, те како не би смјела да постоји могућност позивања на ништавост уговора. Но и успркос тог основног одобравања и прихватања чл. 50. Конвенције, чини нам се да би његова примјена можда могла постати сумњиве вриједности. Садржај чл. 50. Конвенције је можда сувише радикалан.

Ако се садржај чл. 50. успореди са садржајем т. 1, чл. 46 <sup>(9)</sup>, видјет ће се да се држава не може позивати на повреду неке одредбе њеног унутрашњег права која се тиче надлежности за склапање уговора, као на разлог за ништавост, осим ако је та повреда била очигледна и ако се тиче правила њеног унутрашњег права које је од темељне важности. На сваки начин, постоји ограничење у могућности позивања на ништавост. А у случају корупције, у самом чл. 50, нема никаквих ограничења. Нека би нам се ограничења, међутим, чинила оправданима. И то и поред оних која су садржана у чл. 45. Конвенције <sup>(10)</sup>. Јер правом зајамчена могућност да

(9) Чл. 46. Конвенције гласи:

„Одредбе унутрашњег права које се односе на надлежност за склапање уговора

1. Чињеницу да је пристанак државе да буде везана уговором изражен на начин да је повријеђена одредаба њезина унутрашњег права у вези с надлежношћу за склапање уговора, не може та држава наводити као случај да постоји мана уговора осим ако је повреда била очита и ако се односи на неко битно правило унутрашњег права.

2. Повреда је очита ако је објективно јасна за сваку државу, која у том погледу поступа према уобичајеној пракси и добронамјерно“.

(10) Чл. 45. Конвенције гласи:

„Губитак права позивања на узрок ништавости уговора или на разлоге за престанак уговора, за повлачење из њега или за обуставу његове примјене

држава може уговор учинити ништавим, наводећи као разлог те ништавости корупцију којој је подлегао њен властити представник — а за што она сноси дио политичке одговорности у сваком случају, а у неким случајима можда и правне одговорности — захтијевао би нека ограничења и мимо оних из чл. 45. Као једно могуће ограничење наводимо протек објективно одређеног времена од потписивања уговора, дакле, независно о времену сазнања за корупцију. Као друга могућност ограничења указује се захтјев да се претходно тачно утврди штетна посљедица обвезе из уговора, у чему и колико је држава оштећена; требале би, можда, постојати неке каутеле против објесног позивања на корупцију. Пита се, такођер, не би ли било потребно позивање на корупцију увјетовати правомоћном пресудом, донијетом од националних судова државе против бившег представника те државе, тако да чињенице буду утврђене у поступку редовног судовања, а не само од егзекутиве.

Ако примјена чл. 50. Конвенције изазове спор између држава у питању, има се тражити рјешење примјеном чл. 33. Повеље. Ако то не доведе до рјешења спора, применит ће се т. б) чл. 66. Конвенције, тј. Прилог Конвенције, у коме је предвиђен поступак мирнења (концилијације).

Тек када у будућности настану ситуације на које се односи чл. 50. Конвенције, показат ће се да ли је тај чланак добитак за истинску афирмацију међународног права. Јер, тај чланак отвара нека питања, и оставља их неријешенима. Одговор на питања која постављамо зависи од тога, на који ће начин у будуће, и у којој мјери, државе трпити посљедице властитих слабости, или ће властите морално-политичке недостатке свог поретка користити за проглашавање неког неугодног уговора ништавим. А затим и од тога, како ће празнине чл. 50. Конвенције бити у пракси попуњаване у поступцима мирног рјешавања спорова (чл. 33. Повеље), у примјени Прилога Конвенције, те, евентуално, и у поступцима међународне арбитраже и судовања у ужем смислу ријечи (т. 4, чл. 65. Конвенције).

Што се Конвенције тиче, она у свом чл. 50. одразује животну стварност. А та стварност нипошто не искључује учин који чл. 50 предвиђа као могућ. Сматрамо да не би требало приговорити реализму Конвенције, која не затвара очи пред чињеницом да је нешто могуће, па зато треба да буде предвиђено надовезивање правних посљедица на ту могућност. У случају који се претпоставља, предвиђа се могућност утврђења ништавости међународног уговора, његово непостојање. С обзиром на то како Конвенција ту могућност конструира, за њено је остварење потребна недопуштена и протуправна „сурађња” представника обију држава. То је једна од разлика између корупције, с једне стране, и силе и преваре, с друге стране. За посљедица два узрока ништавости, за силу и превару, само је једна страна крива и одговорна; друга је недужна.

---

Држава се не може позивати на узрок ништавости уговора или на разлог за његов престанак, за повлачење из њега или за обуставу његове примјене, према чланцима 46. до 50. или чланцима 60. и 62, ако је та држава након што се упознала с чињеницама:

а) изричито пристала сматрати да, овисно о случају, уговор вриједи, да остаје на снази и да се даље примјењује; или

б) треба због свог става да се сматра као да је пристала, овисно о случају, на важење уговора или на његово остајање на снази или на његову примјену”.

Оно што, међутим, спријечава наше безрезервно одобравање садржају чл. 50. Конвенције и отвара питања на која не налазимо посве задовољавајућих одговора, кратко ћемо оvdје скицирати.

Држава која се позива на чл. 50. Конвенције, посве отворено сама тврди да је њен представник, дакле по њој самој и њезиним органима и мјерилима слободно изабрана особа, нечасна особа, која се ради својих особних пробитака огријешује о право, морал и лојалност према властитој земљи, особа која ради својих користољубивих мотива наноси штету интересима једне широке заједнице, и то своје државе, према којој је, уз остале ванправне везе, везана и правним обвезама што произилазе из персоналне суверености државе. Питање је, не потиче ли чл. 50. Конвенције тиме можда непожељни развој међудржавних односа. Јер владе тим чланком Конвенције добивају признање од међународноправног поретка да их исти штити, те да оне не морају сносити штетне посљедице кад особе подложне корупцији именују својим представницима. Чл. 50. Конвенције олакшава владама стицање увјерења да се нити морају стиђети својих представника, нити трудити да избјегну погрешке и заблуде, неодговорност и неозбиљност при избору својих представника. Да ли је то у интересу добрих и стабилних међудржавних односа? Могло би се чак и замислити, да би несавјесне владе ту своју неодговорност за неадекватан избор представника могле укључити у своје политичке комбинације, нпр. у стицање већих могућности за ослобађање од уговорних обавеза. Није ли то можда пут који одступа од једне разумне, практичне и морално оправдане (иако, наравно, не и нужно у сваком могућем случају праведне) поставке, наиме да држава треба да сноси и трпи све штетне посљедице властитих пропуста, властитих нездравих прилика, па и од коруптности свог управног апарата. Конвенција као да одступа од провјереног правила да представник државе својим очитовањима, изјавама, чинима, гласањима и потписима своју државу обвезује. Држава мора — а тко би други умјесто ње? — сносити ризико да буде везана посредством својих представника који су дјеловали у оквирима својих овлашћења и пуномоћи. Кад се ради о склапању уговора требало би то да вриједи како у случају оних уговора који морају добити и који су добили интерноправну ратификацију (приволу, одобрење), тако и код оних који то не морају. Потреба за правном сигурношћу и политичком стабилношћу говори томе у прилог.

Разумије се да овакво резонирање не може обезвриједити један други став, који је у складу с позитивним правом. Мислимо на то да се непоштеним средствима, протуправним чинима, злоупотребом права — па и корумпирањем — не смије омогућити заснивање и мијењање права и правних односа између држава. Стога и није кршењем права могао настати правоваљани двострани правни посао. Тај је посао ништав. *Ex maleficio non oritur contractus* — је максима коју је оvdје умјесно навести, јер корупција и *maleficium* заиста нису удаљени појмови.

Оvdје се сукобљавају два става, оба оправдана. Вјеројатно је заиста важније не допустити важење уговора који је настао корупцијом, него бити забринут тиме што држава без икаквих правом предвиђених неповољних посљедица може уговор учинити ништавим, иако је у њено име

пристанак на уговор дао њен корумпирани представник. С начелног стајалишта је то оправдано. Но питање је, да ли добро, ефикасно и по развој међудржавних односа корисно међународно право смије посве мимоићи практичне посљедице које нека норма може имати на понашање држава. За разлику од преваре и силе као разлога ништавости, гдје је за ништавост одговорна само једна уговорна страна, код корупције су представници обију страна судјеловали у недопуштеној трансакцији. Представници једне стране не би могао бити корумпиран (и поред његових негативних карактерних својстава) да представник друге државе није подузео и извршио корумпирање. И обратно, корумпирање не би могло бити извршено да представник прве државе није таква особа коју се може корумпирати. Ми видимо проблем у томе, што прва држава, она која је жртва корумпирања, није, међутим, и посве недужна. Јер та држава посве недостојне особе поставља својим представницима при склапању међународних уговора. При томе ваља имати на уму да држава за склапање међународних уговора треба само ограничени број представника, и да јој не би смјело представљати непремостиву тешкоћу и наћи погодне особе. Карактерна својства представника, кад се ради о поновљеним случајевима њихова корумпирања, донекле говоре и о својствима владајућег слоја у таквој држави, те дају неку слику и о самој држави и приликама које у њој владају.

Требало би се, такођер, запитати, зашто би корупција као основ ништавости била ограничена само на представника државе при закључивању и склапању међународних уговора. Ако допустимо да корумпираност представника треба да има ефект предвиђен у чл. 50. Конвенције, зашто да такав ефект не наступи такођер и услјед корумпираности низа других органа државе, већ према односним унутрашњим правним порецима. Није представник државе при преговорима и склапању уговора једини орган државе који долази у обзир да буде подмићен. Управо смо свједоци врло грубих оптужби опозиције против владе у Савезној Републици Њемачкој гдје се као једно од тумачења како је дошло до склапања и ступања на снагу споразума склопљених 1973. између Савезне Републике Њемачке и Демократске Републике Њемачке може врло лако појавити и корупција. Стога је оправдана бојазан коју изражава Вероста <sup>(11)</sup>, наиме да би чл. 50. Конвенције могао олакшати нападаје влада на владе које су им претходиле.

(11) »Ebenso blieb Art. 50 (Entw. 47) als eigener Artikel bestehen, obwohl es nur einen Sonderfall des Betruges betrifft und sich in einer Konvention, die von Regierungsvertretern beraten und beschlossen wurde, sonderbar genug ausnimmt. Auf den Hinweis, dass die Geschenkannahme bei Vertragsverhandlungen durch einen Bevollmächtigten auf die Regierung, die ihn bestellt hat, zurückfällt, wurde — ausserhalb der Sitzung — von den Anhängern des Artikels erwidert, es seien schon Regierungen bestochen worden und daher sei es sehr wichtig, einen eigenen Artikel gegen Bestechung bestehen zu lassen. Die Bestimmung erscheint auch deshalb nicht unbedenklich, weil bei einem Regierungswechsel in einzelnen Staaten die neuen Machthaber etwa einen Vertrag anfechten könnten, indem sie ihre Vorgänger und deren Bevollmächtigte der Korruption bezichtigen«. (Die Vertragsrechts-Konferenz der Vereinten Nationen 1968/69 und die Wiener Konvention über das Recht der Verträge, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 29, Nr. 4/1969, стр. 691).

Напокон, потребно је такођер утврдити, да садржај, чл. 50. Конвенције представља новоту. Таква норма не постоји као норма опћег обичајног међународног права. Чл. 50. Конвенције примјер је *легислације* до које долази истодобно с *кодификацијом* у правом, ужем смислу ријечи <sup>(12)</sup>. Чл. 50. Конвенције (у Нацрту чл. 47) појавио се у раду Комисије за међународно право размјерно врло касно, заправо тек при свршетку Комисијина рада. Ако је чл. 50. Конвенције заиста потребан и користан — што се наравно још није могло показати — он свакако представља једну нову норму у међународном праву. Та је норма у Конвенцију ушла а да последице које би она могла имати у међудржавним односима нису претходно биле довољно и темељито проучаване.

*Др Владимир Иблер*

### РЕЗЈУМЕ

#### *Замечания к ст. 50 Венской конвенции о договорных нормах*

Автор подвергает анализу и объясняет содержание ст. 50 Венской конвенции. Он считает, что хотя причина, по которой в конвенцию была внесена ст. 50 является ясной, понятной и приемлемой (ибо ст. 50 отвечает правовому началу, по которому незаконные деяния и закону противное поведение не могут служить основанием для возникновения действительного по закону международного обязательства), она все же вызывает некоторые сомнения ввиду возможных последствий. Нельзя считать безусловным, что коррупция, являясь новым основанием для обессиления согласия государства, данного со стороны его коррумпированного представителя, будет только одним из положительных последствий. Данная работа указывает, что развитие международных отношений может пойти по пути их ослабления, поскольку подкуп представителя одного государства другим государством предоставляет возможность первому государству объявить договор недействительным. Кроме принуждения, ошибки и обмана обычное международное право не включало и коррупцию в качестве основания для расторжения договора. Спецификация коррупции в Венской конвенции 1969 г. является новинкой. Влияние этого нового на эффективность международного права предварительно не было достаточно внимательно изучено и взвешено.

### SUMMARY

#### *Some remarks relating to Art. 50 of Vienna Convention on the law of treaties*

The author analyzes and interprets the content of Art. 50 of the said Convention. Although he finds that the intention of including Art. 50 in the Convention is clear, understandable and acceptable [because Art. 50 is in accordance with the legal maxim that illegal acts and unlawful conducts should not create a correct and binding legal basis for the validity of international transactions], he nevertheless raises some doubts as to its effect. It is not out of doubt that the corruption as a newly introduced ground for invalidating the consent of the state given by its corrupted representative

<sup>(12)</sup> Чл. 13. Повеље разликује између кодификације међународног права и прогресивног развитка (легислације) међународног права. Садржај чл. 50. Конвенције пружа нам примјер развитка међународног права, а будућност ће показати да ли је тај развитак и прогресиван.

will be only of a beneficial effect. The present paper draws attention to the possible bad developments in interstate relations if corruption of a state's representative by another negotiating state gives to the former state the possibility to invalidate the treaty. In addition to coercion, error and fraud the customary International Law did not include corruption as a ground for invalidating the treaty. The specification of corruption in the 1969 Vienna Convention is a novelty. The effects of this novelty on the efficiency of International Law was previously not carefully enough studied and examined.

### RÉSUMÉ

#### *Les remarques sur l'article 50 de la Convention de Vienne sur le droit conventionnel*

L'auteur analyse et explique le contenu de l'article 50 de la Convention citée. Quoi qu'il considère que la raison à cause de laquelle l'article 50 est introduite dans la Convention soit claire, compréhensible et acceptable (car l'article 50 est adhérent au principe juridique que les actes illégitimes et la conduite illicite ne fonde pas une base correcte pour une obligation juridique de validité des transactions internationales), il soulève de même quelques soupçons de ses conséquences. Il n'est pas hors de doute que la corruption comme une nouvelle base pour abroger l'acquiescement de l'Etat donné la part du représentant corrompu ne sera qu'une des conséquences utiles. Ce travail indique la possibilité d'un mauvais développement des relations internationales tant que la corruption de représentant d'une Etat de la part de l'autre présente, à la première Etat la possibilité d'anéantir le contrat. A cause de la contrainte, de la faute et de la fraude, le droit conventionnel international n'incluait par la corruption en base pour l'anéantissement du contrat. La spécification de la corruption dans la Convention de Vienne de 1969 c'est une nouveauté. Les influences de cette nouveauté sur l'efficacité du droit international n'étaient pas préalablement suffisamment et attentivement étudiées et examinées.