

Др Бојан Милисављевић*

ПРИПИСИВОСТ КАО УСЛОВ ОДГОВОРНОСТИ ДРЖАВЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

Рад обрађује приписивост као услов за одговорност државе у међународном праву. Овај услов издваја се као најзначајнији и неопходан поводом утврђивања одговорности. Развој међународног права може се посматрати кроз еволуцију правила о одговорности држава, јер је реализација одговорности одувек била проблематично место у овој грани права. Приписивост је, с друге стране, неопходни услов за уврђивање одговорности, па је јасно да се ради о незаобилазном појму од великог значаја за међународно право.

Основи приписивости су се током праксе ширили и данас постоји већи број неспорних основа за приписивост аката самој држави. То се може видети из арбитражне и судске праксе, али и из рада Комисије за међународно право Уједињених нација. Рад разматра традиционалне основе приписивости на основу наведених извора, али и указије на основне проблеме који се јављају поводом примене неких од нових основа приписивости. Аутор даје и критички осврт на проширење већ постојећих основа приписивости аката самој држави.

Кључне речи: *Приписивост. Грађанска одговорност државе. Међународни суд правде. Комисија за међународно право.*

1. УВОД

Да би се у међународном праву могло говорити о потенцијалној одговорности једне државе и да би се успоставио однос према њој као одговорној за настанак извесне штете, потребно је да постоји тзв. приписивост. Отуд се приписивост појављује као један од два минимална услова за успостављање одговорности државе у међународном праву. Поред постојања неког од признатих основа приписивости,

* Аутор је доцент Правног факултета Универзитета у Београду, bojan@ius.bg.ac.rs.

неопходно је и постојање кршења неке међународноправне обавезе.¹ Радња којом се крши нека међународна обавеза назива се противправни акт.² Такав акт се може састојати из једне или више радњи или пропуста или из комбинације оба.³

У највећем броју случајева који се јављају у пракси постојаће и нека врста штете (било да је она материјална или нематеријална). Тако је још у пракси Сталног међународног суда правде потврђено присуство правила о неопходности постојања штете да би се успоставила нова правна релација о обавези њене надокнаде.⁴ Поред тога, поједини аутори захтевају постојање и једног негативног услова, а он се односи на одсуство чињеница које служе за отклањање одговорности. Тада је јасно да и даље постоји приписивост, али се може закључити да више нема противправности која је неопходна за реализацију одговорности. На овом месту се, дакле, раздвајају приписивост и одговорност државе, јер иако има приписивости нема и одговорности. Када се утврди постојање наведених услова, успоставља се нови правни однос између две државе, што је потврђено праксом Сталног међународног суда правде.⁵

Када се посматра позиција државе којој се ставља на терет да је повредила право неког лица, њена позиција је идентична као и у случају да се ради о повреди неког права друге државе. Неопходно је доказати да постоји приписивост органима односне државе за штету која је настала, у овом случају у погледу неког држављанина друге државе. Институт дипломатске заштите⁶ је, стога, признат у

¹ У међународном праву позната је и безделиктна одговорност, иако је поводом ње присутно много контроверзи. Вид. Alan E. Boyle, „State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A Necessary Distinction?“, *International and Comparative Law Quarterly* 39, 1/1990, 1 26.

² Тако је Међународни суд правде закључио у поступку између Конга и Уганде да је, пошто је утврдио да је Уганда прекршила међународноправне обавезе и тиме постала одговорна према међународном праву, сада на Суду да утврди по следице таквог кршења. ICJ Reports, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)*, 2005, 168.

³ James Crawford, *The International Law Commission's Art.s on State Responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, 77.

⁴ PCIJ, *Case concerning the factory of Chorzow*, Indemnity, vol. A, No. 17, 1928, 29 Текст одлуке доступан је на: <http://www.icjci.org/pcij/serie A/A 17/54 Usine de Chorzow Fond Arret.pdf>.

⁵ PCIJ, *Phosphates in Morocco, Preliminary Objections*, Series A/B, No. 74, 1938, 10, PCIJ, *Wimblendon Case*, Series A, No. 1, 1923, 15.

⁶ Richard B. Lillich, „The Diplomatic Protection of National Abroad: An Elementary Principle of International Law Under Attack“, *American Journal of International Law*, 2/1975, 359 365, Richard B. Lillich, „The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law“, Manchester University Press, Manchester, 1984, Chittharanjan

међународном праву као суверено право државе да се супституише на место свога држављанина⁷ или правног лица.⁸ Због тога је неопходно повући аналогију са правилима која се тичу одговорности државе у међународном праву.⁹ Тако се у Нацрту правила о одговорности државе у међународном праву, сачињеном од стране Комисије за међународно право, предвиђа као елемент међународног противправног акта државе и приписивост према међународном праву, као и прекршај неке норме међународног права.¹⁰

2. ОСНОВИ ЗА ПРИПИСИВОСТ АКТА ДРЖАВИ

Међународно право је, кроз праксу судских и арбитражних тела, установило постојање одређених услова који помажу да се утврди постојање приписивости у сваком конкретном случају. Држави ће се увек приписати радње њених законодавних извршних или судских органа, без обзира на ниво на коме се налазе у организацији власти унутар државе, да ли су они локални или централни, инокосни или колегијални.¹¹ На исти начин ће се третирати и свако лице које је овлашћено од стране државе да делује у јавноправном својству, органи друге државе ако делују у име односне државе, као и сваки акти органа државе када прекораче своја овлашћења. Таква ситуација догодила се у случају познатом као *Јумас*, када је део војних снага Мексика послат да обезбеди америчке трупе од напада грађана ове државе и уместо да им пружи заштиту, што је била наредба, војни командант је одлучио да их нападне, због чега је страдао већи број америчких држављана. Очигледно је било да су мексичке трупе деловале

F. Amerasinghe, *Diplomatic Protection*, Oxford Scholarship Online Monographs, Oxford, 2008, 10. Vermeer Künzli Annemarieke, „Restricting Discretion: Judicial Review of Diplomatic Protection“, *Nordic Journal of International Law*, 75, 2/2006; Frederick Sherwood Dunn, *The Protection of Nationals*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1932, Бојан Миљисављевић, „Развој института дипломатске заштите у међународном праву“, *Међународна политика*, 1142, 2011, Draft art.s on Diplomatic Protection, 2006, Official Records of the General Assembly, Sixty first Session, Supplement No. 10 (A/61/10).

⁷ ICJ Reports, *Nottebohm Case* (second phase), Judgment of April 6th, 1955.

⁸ ICJ Reports, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Judgment, 1970.

⁹ PCIJ, *Case concerning certain German interest in Polish Upper Silesia*, The Merits, vol. A, No. 7, 1926, 22. Текст одлуке је доступан на: http://www.icjciij.org/pcij/serie/A/A_07/17_Interets_allemands_en_Haute_Silesie_polonaise_Fond_Arret.pdf.

¹⁰ Чл. 2. Нацрта Конвенције о одговорности државе у међународном праву под називом елементи акта државе противног међународном праву, Комисија за међународно право Уједињених нација *Official Records of the General Assembly, Fifty sixth session*, Supplement No. 10 (A/56/10), chp. IV.E.1), 201.

¹¹ *Ibid.*, чл. 4.

изван наредбе коју су имале, али је Мексико оглашен кривим јер се радило несумњиво о државним организованим војним снагама, под командом званичног официра те државе.¹² Одговорност за наведене акте приписана је Мексику, без обзира на то што војне снаге нису деловале према налозима који су им издати. Тешко да би се оваква ситуација могла подвести под акте приватних лица, јер су трупе биле послате на званични задатак, са јасном наредбом коју су требале да изврше. Овај случај би се зато морао сматрати ситуацијом у којој долази до прекорачења надлежности и на тај начин се причини штета другој држави или њеним држављанима, где се опет, према правилима међународног права, такве активности приписују држави.

Сви акти ће се приписати држави и уколико појединац или група лица делују према упутствима и под контролом неке државе. Они ће се тада третирали као државни агенти. У том погледу важни стандарди су успостављени у случају Никарагва пред Међународним судом правде. Тада је заузет став да је неопходно да се утврди да су нека лица деловала под контролом САД, као и да је постојала стална веза у погледу финансијских средстава, да би такве радње могле бити приписиване овој држави.¹³ Касније је такав начин доказивања примењиван и у неким другим случајевима.¹⁴ Назван је „тест ефективитета“, који је неопходан да би се неке активности могле приписати другој држави. Дакле, није довољна сумња у подршку неке државе, већ је неопходно да се ради о доказаној подршци и умешаности која је планирана и координисана од стране једне државе. При том је релевантна подела државних органа на оне који делују као званични државни органи и они који то јесу фактички. Овде су значајна правила унутрашњег права о одређивању органа као таквих,¹⁵ али је за приписивање држави аката приватних група неопходно чињенично доказивање стварне везе са државом. Утврђивање такве везе јесте један компликован процес и захтева презентовање неспорних доказа о јасној и континуираној подршци од стране државе, надзору над активностима и план деловања.¹⁶

Привремене владе или устанички покрети ће бити одговорни субјекти са становишта међународног права тек уколико дође

¹² Преузето из Peter Malanczuk, Michael Barton Akehurst, *Akehurst's modern introduction to international law*, Taylor & Francis, London, 1997, 258.

¹³ ICJ Reports, *Case Concerning The Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, (Merits), 1986, 14, 64 65.

¹⁴ Случај Босне и Херцеговине против Србије поводом Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида пред Међународним судом правде.

¹⁵ *ILC Draft Art.s on State Responsibility*, 2001, Art. 4.

¹⁶ Вид. ICJ Reports, *Genocide Case*, Separate opinion of Judge Kreća, par. 126 130.

до конституисања нове државе под њиховом контролом. Тада ће они одговарати за све акте који су у протеклом периоду настали на територији нове државе.¹⁷ Уколико не дође до конституисања њихове власти онда може настати одговорност матичне државе која је поново успоставила контролу на том подручју, само уколико је могла, а није спречила настанак штете, што ће се веома тешко доказати. Тада би одговорност државе била сведена на викарну одговорност. У том случају је потребно да је држава предузела дужну пажњу, али да је штета ипак настала. Изван ових случајева приписивост ће се успоставити и у случају када се може сматрати да је држава прихватила одређене акте као своје на основу њених поступака. Тада се ради о индиректној одговорности.

Држави ће бити приписане радње или пропуштања деловања,¹⁸ када су то дужни, њених државних органа којима је настала штета по другу државу или њеног држављанина. Тако се приписивање држави описује и као интелектуална операција којом се премошћује простор између радњи физичког лица или групе и саме државе,¹⁹ која потом може бити одговорна за њих. Да би се неки акти могли приписати држави, захтева се постојање доказиве везе између деловања неких лица, била она чак и приватна лица, и понашања саме државе. Уколико је код утврђивања викарне одговорности држава могла да предузме неке радње које би довеле до тога да штета уопште не настане или да њен обим буде мањи, онда би се могла таква последица приписати држави. Тако је било у случају спора између САД и Ирана.²⁰ Дакле држава неће бити одговорна за све акте приватних лица којима може да настане штета на имовини стране државе или физичког лица, па увек постоји простор у коме неће бити могућности да се спор подигне на међународни ниво. Ипак, и када је неко приватно лице начинило штету страном држављанину и у том степену није могуће успоставити везу приписивости према држави, она је још увек дужна да процесуира такво лице и да му одреди законску санкцију, која може подразумевати и обавезу надокнаде штете према оштећеном страном држављанину. Уколико држава такав поступак не покрене, она тиме заправо својим пропуштањем чини повреду међународне обавезе и може се поставити питање њене одговорности. На овај начин она индиректно саопштава свима да ће остати некажњени уколико чине сличне акте према страним држављанима, а њена одговорност за

¹⁷ *Ibid.*, чл. 5 11.

¹⁸ Dupuy Pierre Marie, „The International Law of States Responsibility: Revolution or Evolution“, *Michigan Journal of International Law* 1989 1990, 105.

¹⁹ Joseph G. Starke, „Imputability in International Delinquencies“, *British Year Book of International Law* 19/1938, 106.

²⁰ ICJ Reports, Diplomatic and Consular Staff Case, 1980, 29, 41.

нечињење ће бити једноставније успостављена уколико се докаже да у сличним случајевима спроводи поступке против својих држављана када су у питању други оштећени. Да би се констатовало постојање приписивости држави, неопходно је утврдити што је могуће јасније повезаност актера и њиховог деловања са самом државом.²¹

Већ је предходно наведено да је питање дипломатске заштите уско везано за грађанску одговорност државе, па је и питање приписивости аката самој држави регулисано по истим принципима.²² Због тога ће држава најпре несумњиво бити одговорна за акте својих државних органа, да би се у другим случајевима приписивост реализовала на знатно тежи начин.²³ Колико је важно питање приписивости аката држави може се видети по томе што је други део Нацрта правила о одговорности државе израђен од стране Комисије за међународно право комплетно посвећен овом појму.²⁴ Без приписивости не може бити ни одговорности, јер се преко ње одређени субјект доводи у везу са насталом штетом, па се тако одговорност персонификује.

2.1. Одговорност за акте државних органа

Питање одговорности државе за акте државних органа никада није било спорно, јер је одговорност неопходни елемент субјективитета, па како се поседују права у неком поретку, тако се и последице за повреде права других субјеката намећу као логичне. Из тог разлога је још приликом првих нацрта правила о одговорности државе у међународном праву у Друштву народа било јасно да се сваки акт државног органа мора приписати држави коју он представља. Поводом одговора влада упућених припремном комитету Друштва народа за конференцију о Кодификацији међународног права 1930. године, може се видети једногласни став да радње или пропусти органа државе морају њој бити приписани.²⁵ Пошто је држава правно лице у међународном праву, она предузима радње преко својих представника и заступника.²⁶ Без обзира на то какво је унутрашње држав-

²¹ Kenneth P. Yeager v. The Islamic Republic of Iran, Iran U.S. C.T.R., 1987, 17, 92, 101 102.

²² F. V. Garcia Amador, „State Responsibility in the Light of the New Trends of International Law“, *American Journal of International Law*, 3/1955, 339 346.

²³ Jan Arno Hessbruegge, „The Historical Development of the Doctrines of Attribution and Due Diligence in International Law“, *New York University Journal of International Law and Policy*, 2003 2004, 265.

²⁴ Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), Chapter II, Attribution of conduct to a State.

²⁵ C. F., Amerasinghe, 230.

²⁶ PCIJ, German Settlers in Poland, Series B, No. 6, 1923, 22.

но уређење, са становишта међународног права, држава се мора третирати као јединствена правна личност у смислу одговорности.²⁷

Тако је и у Нацрту правила о одговорности држава предвиђено: „Понашање било ког државног органа сматра се актом те државе према међународном праву, без обзира да ли орган врши законодавну, извршну, судску или било коју другу функцију, без обзира на позицију органа у организацији државе, и без обзира на његов карактер као органа централне владе или територијалне јединице државе“.²⁸ На основу ове дефиниције јасно се види да она обухвата све државне органе и да је, чим се ради о органима државе, сасвим логична последица да се све њихове активности везују за државу која је као субјект међународног права одговорна на међународном нивоу. У највећем броју случајева активности органа спроводе се у оквиру државне територије и тада ће се поставити питање одговорности, док су ретки случајеви деловања органа изван државне територије у смислу дипломатско-конзуларних представништава или ваздухоплова и бродова. Одговорност државе се простире и за акте свих органа независно од њихове позиције у унутрашњој организацији, али је позиција битна за утврђивање индивидуалне одговорности према одредбама унутрашњег права. Пракса пред Међународним судом правде²⁹ може да потврди постојање оваквог правила: „Према добро установљеним правилима међународног права, поступци било ког органа државе морају бити третирани као акти саме државе. Ово правило је обичајне природе“.³⁰

Са становишта међународног права неспорно је постојање претпостављене надлежности када се ради о лицима која обављају функције шефа државе, шефа владе, министра иностраних послова, као највиших органа заступања државе.³¹ Тако се акти ових лица несумњиво приписују самој држави на директан начин, али су са становишта одговорности државе једино релевантни они акти којима се крши нека норма међународног права. Према чл. 4 Нацрта правила о одговорности државе није важно о ком органу државе се ради у смислу трихотомне поделе власти, јер у пракси могу да постоје различити органи који имају специфичне функције у зависности од унутрашњих решења у држави.

²⁷ J. Crawford, 83.

²⁸ Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), art. 4.

²⁹ Вид. PCIJ, Series A No. 7, 19.

³⁰ I.C.J. Reports, Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, 1999, 87, 62.

³¹ Mohammed Bedjaoui, *International Law: Achievements and Prospects*, Martinus Nijhoff Publishers, London, 1991, 359.

У неким случајевима неће се моћи само на основу правних правила унутрашњег права утврдити да ли се ради о државном органу, већ ће бити неопходно да се обрати пажња и на праксу. Такође ће термин власт, према неким правилима унутрашњег права, бити тумачена као највиши државни органи.³² Државни органи могу одговарати за активне радње, али и за пропусте. Тако је Међународни суд правде у случају спора између Албаније и Велике Британије утврдио одговорност Албаније, јер су њени органи морали знати за постојање мина у њиховим територијалним водама, а да нису ништа учинили да упозоре друге државе на њихово постојање.³³ Суд је овде закључио да, иако су највероватније мине постављене непосредно пре експлозије у територијалним водама Албаније, над мореузом је постојао непосредни надзор ове државе. Директни пропусти албанских органа јасније су видљиви после других експлозија које су се догодиле неколико часова после прве, када власти нису учиниле ништа да друге бродове упозоре на опасност и тако спрече даље штете.³⁴ У другом случају поводом спора Ирана и САД, Међународни суд правде је закључио да постоји одговорност Ирана јер власти нису предузеле адекватне мере када су постојали очигледни услови за њихово предузимање.³⁵

Одговорност државе за акте свих својих органа је настала као правило још веома рано, а обухватала је активности свих органа. Уколико поредимо развој правила о директној одговорности може се закључити да се првенствено развила свест о одговорности за рад законодавних и извршних органа. Једно време се сматрало да држава не би требало да одговара за рад судских органа власти. Први несумњиви доказ да се држави директно приписују акти судских органа јесте одредба из Конвенције о правима странаца која је потписана на Другој конференцији америчких држава 1902. године, где је превиђена одговорност државе за ускраћивање правде, поред осталих могућности приписивања.³⁶

Одговорност за рад законодавних органа је један од основних видова директне одговорности. Овде држава, по правилу, одговара зато што њени законодавни органи нису усвојили закон који су према међународним обавезама односне државе били дужни да усвоје или зато што су усвојили закон који је супротан обавезама конкретне државе. Таква правила су потврђена не само у теоријским схватањима,

³² Вид. J. Crawford, 91 123.

³³ ICJ Reports, *Corfu Channel Case*, Merits, 1949, 4.

³⁴ *Ibid.*, 18 23.

³⁵ ICJ Reports, *Diplomatic and Consular Staff*, 1980, 3.

³⁶ Annex 5, Yearbook of International Law Commission, 1956, 226.

већ и кроз праксу међународних тела приликом решавања спорова.³⁷ Тако је још Стални међународни суд правде заључио: „Постоји један очигледни принцип да држава која је уговорила неку међународну обавезу мора да учини неопходне измене у унутрашњем законодавству да би испунила преузете обавезе“.³⁸ Свако пропуштање да се поступи на наведени начин води прекршају прихваћеног међународног правила и тиме се успоставља одговорност државе. У зависности од међународне обавезе може се радити о усвајању новог закона, измени већ постојећег или чак укидању закона који је на снази. Држава ће свакако бити одговорна и када се закони који јесу у складу са њеном међународном обавезом не примењују на начин да се тиме испуњава међународна обавеза, само што онда држава одговара за рад извршних или судских органа. Због овога је поље одговорности за рад законодавних органа сужено само на посао који је према правилима унутрашњег права у надлежности тих државних органа.

Држава ће, такође, одговарати и за рад извршних органа у које се убраја велики број унутрашњих органа, али где улазе и органи спољашњег представљања државе. Поред њих, према уобичајеној пракси држава, овде спадају и други органи који се у англосаксонским порецима називају администрација (шеф државе, влада, министри). При том је без значаја о ком нивоу власти се ради, већ ће држава одговарати у сваком случају.

Одговорност државе за рад судских органа је, можда, и најкомпликованија, јер може да поприми различите облике. Као први, најочигледнији облик повреде од стране судске власти јесте усвајање одлуке суда које је супротно правилима међународног права. Отпор према прихватању одговорности за рад судских органа био је разумљив, јер државе нису желеле да међународни судски органи преузму улогу аплеционих тела у односу на унутрашње судове, као и због чињенице да је судска власт по правилу независна грана власти од свих других грана и да доноси одлуке у складу са прописима који су на снази.³⁹ У погледу подршке овом правилу на међународном плану, поједине државе су изразиле јасне резерве према њему. Наиме, Јапан, Бурма, Ирак сматрале су да се акти судске власти не приписују држави према међународном праву.⁴⁰

³⁷ PCIJ, *Exchange of Greek and Turkish Population Opinion*, Series B, No. 10, 1925, *The Norwegian Shipowners Claim*, Norway v USA, 1 UNRIAA, 1922; PCIJ, *The German Settlers in Poland Opinion*, 1923, Series B, No. 6, PCIJ, *The Chorzow Factory Case (Merits)*, Series A/B, No 17, 1928.

³⁸ PCIJ, *Exchange of Greek and Turkish Population Opinion*, Series B No. 10, 1925, 20.

³⁹ Acts of Codification Conference, 1930, 105, вид. М. Bedjaoui, 1991, 365.

⁴⁰ Вид. С. F. Amerasinghe, 238.

Иако су наведени аргументи прихватљиви, они не могу да утичу на закључак да ће држава одговорати за радње судских органа увек када они прекрше правила међународног права која обавезују ту државу, јер је та правила држава и прихватила.

Други основ за успостављање одговорности државе за рад судских органа јесте због „ускраћивања правде“. Овај стандард је прихваћен у погледу правила о одговорности државе, иако је доста широк и може бити непрецизан, а веома је често коришћен у случајевима предузимања мера дипломатске заштите. Временом се кроз праксу овај термин помало уобличио, па се сматра да он обухвата случајеве када страни држављанин није у ситуацији да покуша да заштити своја права пред унутрашњим органима, као и када се поступци одуговлаче без оправданих разлога, па у коначном исходу по странца значе недоступност заштите. Под појмом ускраћивање правде не би се могли обухватити случајеви када је страни држављанин незадовољан одлуком судских органа, већ би то могао бити основ за евентуалну повреду правила међународног права.

Као трећи случај када би држави била приписана одговорност за рад судских органа може се навести повреда правила унутрашњег права. Ово је изузетан случај, јер је услов за успостављање одговорности повреда међународних правила. Ипак, као и у случају основа релативне ништавости међународних уговора, када се говори о битној повреди правила о надлежности на закључење уговора, тако се и овде може прихватити постојање основа приписивости ако се ради о коначној одлуци унутрашњег суда, ако је повреда правила унутрашњег права очигледна и уколико је постојао очигледни немар судија и непрофесионални рад и однос.⁴¹ Према правилима која су прихваћена у погледу основа приписивости за рад државних органа држава ће увек одговорати када њени органи изађу из оквира надлежности, па се тако може посматрати и наведено поступање судских органа власти. Дакле држава би овде одговарала због пропуштања да спречи и санкционише незаконито поступање својих судских органа уколико га је било. Приликом утврђивања евентуалног кршења од стране судских органа релевантна су правила унутрашњег права. Принцип да се држави приписују активности њених државних органа и онда када прекораче сопствену надлежност, данас је прихваћен као уобличено правило у међународном праву, што је закључила и Комисија за међународно право у свом Нацрту правила о одговорности држава из 2006. године.⁴²

⁴¹ M. Bedjaoui, 367.

⁴² Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), art. 7.

Приликом анализе одговорности државе за акте судских органа неопходно је разјаснити једну чињеницу. Потреба за исцрпљењем унутрашњих правних средстава заштите јесте предуслов за коришћење мера дипломатске заштите на међународном нивоу. Да би се он остварио потребно је искористити сва средства заштите пред унутрашњим, по правилу, судским органима. Да би се, с друге стране, поставило питање приписивости држави акта једног судског органа, није неопходно да се искористе сва средства заштите, већ да се докаже да су у поступку повређена права страног држављанина.

Посебно се питање приписивости може закомпликовати када се ради о федералним државама. Овде се увек првенствено полази од тога да је федерација субјект међународног права, па је према томе, она и јединка којој се мора приписати деловање сваке федералне јединице. Међутим, код овог случаја нису без значаја ни правила унутрашњег права, јер могу да доведу до специфичних ситуација. Наиме, државе могу да имају такву унутрашњу организацију која даје федералним јединицама мању или већу аутономију у погледу примене правила међународног права. Тако се може догодити да је федерална власт, која је према правилима међународног права обавезна да обезбеди њихову примену и спровођење, спречена унутрашњим ограничењима надлежности и у пракси немоћна да барем на ефикасан начин примени правила међународног права. Отуд је Међународни суд правде, у случају Ла Гранд, донео одлуку против САД, јер нису биле у могућности да обезбеде примену наредбе поводом привремене мере одлагања извршења санкције овог суда у држави Аризони.⁴³ Овакав став Међународног суда правде је у складу са општим принципом међународног права да се државе не могу позвати на правила унутрашњег права приликом непоштовања међународних обавеза.⁴⁴

У том погледу постоји и једна специфична ситуација када је федералним јединицама дата извесна аутономија у погледу *ius contrahendi*. Тако је у Швајцарској дато право федералним јединицама (кантонима) да закључују поједине врсте међународних уговора у погледу пограничних питања, полиције.⁴⁵ Оваква правна ситуација пружа прилику појединим ауторима да закључе да се тиме аутоматски федерација изузима од одговорности за акте федералне јединице због евентуалног кршења уговора.⁴⁶ Такви закључци су преслобод-

⁴³ ICJ Reports, *The La Grand Case*, Provisional Measures, 1999, 16.

⁴⁴ PCIJ, *Case concerning the factory of Chorzow*, Indemnity, vol. A, No. 17, September 13th, 1928. Текст одлуке доступан је на: http://www.icjciij.org/pcij/serie/A/A_17/54_Usine_de_Chorzow_Fond_Arret.pdf;

⁴⁵ Чл. 56, ст. 3 и 173 ст. 3 Устава Швајцарске федерације од 1999.

⁴⁶ Alf Ross, *Textbook on International Treaty Making Power*; Selected Papers and bibliography of Lord Mc Nair, Leiden 1974, 81.

ни и не би се могли сматрати исправним. Иако су унутрашња правила федералне државе поделила надлежност у погледу примене међународног права, као одговорни актер на међународном плану једино се може појавити федерална држава. Њена одговорност би се евентуално правно могла искључити само употребом федералне клаузуле на уговор који се закључује, чиме федерација од себе отклања евентуалну одговорност за неизвршење конкретног уговора. Државе су се у пракси ограђивале од одговорности за активности својих федералних јединица.⁴⁷

У данашњој међународној заједници правна правила су се развила до те мере да би било недопустиво да се услед сложености унутрашњег уређења неке државе допусти кршење правила међународног права. Тако се држави, без сумње, приписују сви акти који потичу од државних органа без обзира на њихову позицију у државној организацији.⁴⁸

2.2. Одговорност државе за акте овлашћених лица

Дакле, када државни органи делују и причине на тај начин штету некој страни држави, јасно је да се ради о радњи коју треба приписати држави. Поред тога, већ је устаљена пракса да се и радње приватних лица када делују у име државе могу сматрати актом саме државе. Тако је у Нацрту правила о одговорности државе предложен чл. 5 под називом „Понашање лица или субјеката који врше јавну власт“. Понашање појединаца или субјеката који нису државни органи према том члану, али који су овлашћени према прописима државе да обављају јавну власт, треба да буде сматрано као акт саме државе према међународном праву, ако се такав ентитет понашао у складу са повереним овлашћењима.⁴⁹

У прошлости су, током колонизације, биле честе ситуације да државе овлашћују приватне компаније, које су иступале са државним овлашћењима. У данашње време постоје случајеви да поједина предузећа, сагласно међународним уговорима, делују у јавноправном својству или да руководе притворским јединицама у појединим државама. Такође се јавља улога овлашћених субјеката у погледу спровођења мера имиграционог типа у области авиопревоза и мера карантина. Поред тога могу се јавити и нафтне компаније које делују

⁴⁷ Пример писма државног секретара Стимсона које је упутио припремном комитету за конференцију о кодификацији међународног права Друштва народа 1929. године, преузето из С. F. Amerasinghe, 240.

⁴⁸ Revised Draft by Garcia Amador, International Law Commission, 1961, art. 14.

⁴⁹ Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), art. 5.

према унутрашњим прописима државе у јавноправном својству и изван територије државе.⁵⁰ Поједине државе поседују правила по којима у државним затворима послове стражарске службе обављају приватна предузећа која задовољавају посебно предвиђене услове. Они несумњиво врше јавноправне послове уколико испуњавају одређене услове. Прво: делују према овлашћењу државе; друго: делују под контролом државних органа и треће: функционишу према предвиђеним процедурама и прописима. У таквим случајевима било би потпуно неоправдано да се поступци оваквих служби не сматрају актима државних органа и не приписују директно као и саме активности државе.

У оваквим случајевима није неопходно доказивати да су такви ентитети деловали под ефективном контролом државе, као што би то био случај са приватним субјектима без овлашћења према прописима државе. Сама чињеница да је неки ентитет деловао на основу јавноправног овлашћења довољна је да се сваки такав акт сматра актом саме државе, јер постоји директна веза са државом. Тако је и ово пример за директну одговорност у међународном праву, о чему сведочи и чињеница да је овај члан уследио одмах после чл. 4 Нацрта правила о одговорности државе, који је сачинила Комисија за међународно право Уједињених нација.

Директна правна веза у смислу приписивости је могућа јер приватни субјекти у оваквим случајевима не делују самоиницијативно, већ на основу унутрашњих правила које је сама држава предвидела у смислу њиховим овлашћења.

2.3. Деловање органа једне државе у име друге државе

Претходна правила у погледу одговорности државе била су примери директне одговорности у ужем смислу те речи. Но, у ширем смислу, могуће је да орган једне државе делује у име друге и тако доведе до повреде правила међународног права. Тада ће се конституисати однос у погледу надокнаде штете према држави у чије име је орган деловао, а не оне државе којој тај орган припада. То би, у ствари, био изузетак да држава увек одговара за акте својих органа, како предвиђа чл. 4 Нацрта правила о одговорности државе. Ова одредба је предвиђена у чл. 6, где се говори о стављању на располагање неког органа државе чије се акти онда приписују држави у чије име делују.⁵¹ Над радњама које тако спроводи орган друге државе мора да постоји надзор државе у чије име делује и ту се не би могли убројати заједничке активности држава када би постојала подељена одговор-

⁵⁰ *Ibid.*, 43.

⁵¹ Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), art. 6.

ност. Да би се акти приписали само једној држави неопходно је да они делују само и искључиво у њено име, уз њену сагласност, а не и у име државе чији су они органи. Када делују у име друге државе онда се формално, барем за то време, они ни не могу сматрати органима своје државе, већ искључиво оне у чије име су ангажовани.

Да би се акти органа једне државе могли приписати другој држави, према нацрту Комисије за међународно право, неопходно је да буду испуњена два услова. Тако се захтева: а) да орган буде званични орган једне државе и б) да врши јавноправну власт друге државе.⁵² Из праксе се може навести пример британског конзула који је привремено био смештен у француски конзулат у Персији да обавља поверене послове. Када је тај конзул изгубио поверене документе, француска држава је тужила британску за повреду правила међународног права. Арбитражни суд који је разматрао овај случај закључио је да не постоји основ за тужбу, будући да је конзул као орган британске државе вршио јавноправне послове у име француске која у таквој ситуацији нема правни основ према Британији.⁵³

У данашњој међународној заједници може доћи до оваквих ситуација код узајамног представљања у дипломатским и конзуларним пословима, полицијским активностима,⁵⁴ као и код деловања државних органа под окриљем међународних организација. Ово питање је посебно важно, јер је реализација одговорности међународних организација веома проблематична у пракси. Један од проблема везан је за немогућност заснивања надлежности Међународног суда правде у поступцима против међународних организација. Други је формалноправне природе. Наиме, међународне организације у највећем броју случајева нису чланице конвенција које су често предмет повреде. То би строго формално значило да нису правно везане правилима, сем уколико се не докаже да се ради о легислативним актима чија је правна снага универзална и зато обавезује преко обичајноправне призме. Такав пут доказивања био би компликован и дуг, а поред тога и не би могао да се спроводи пред Међународним судом правде како је то напред и наведено.

Пошто су рецимо, код спровођења мировних мисија Организације уједињених нација, линије команде и контроле тако утврђене да постоје јасно одређени сектори које покривају национални кон-

⁵² *Ibid.*

⁵³ Преузето из Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), Chevreau case, UNRIAA, (Sales No. 1949.V.1), 1931, 1113, 1141.

⁵⁴ На то указују и случајеви пред Европским судом за људска права који прихвата овакве основе приписивости јер у неким случајевима није могао да заснује директну одговорност будући да нису све државе чланице, или барем нису биле чланице Европске конвенције о правима човека.

тигенти држава учесница у мисији, онда би се могло неспорно установити ко би могао бити одговоран за акте на одређеном подручју. Тако би овај пример заправо био изузетак од правила да се у случају препуштања органа једне државе за деловање у име другог субјекта препушта и одговорност. Било би веома корисно када би се ипак прихватала приписивост према држави чији су то органи у оваквим случајевима, али уз могућа ограничења. На овај начин би се барем мало ублажио проблем који постоји због немогућности реализовања одговорности за акте међународних организација.

2.4. Прекорачење надлежности или деловање противно инструкцијама

Приликом вршења суверене власти на својој територији држава је изложена потенцијалним ризицима да неки од њених органа изађу из оквира надлежности и тако начине штету другој држави. Поједини класични аутори⁵⁵ овакву ситуацију су називали ризиком вршења суверености, где се несумњиво намеће као логичан закључак да је држава дужна да се стара да њени органи делују у складу са сопственим овлашћенима. Ако то није случај и због прекорачења овлашћења дође до повреде норме међународног права, онда се као логична последица намеће одговорност такве државе. У оваквом случају држава би одговарала за нечињење, јер није учинила оно што је потребно да њени органи не излазе из додељене им надлежности. Држава се не може заклањати иза унутрашњег права када долази до кршења међународних обавеза чак и онда када њени органи прекорачују сопствене надлежности.

Тако је у Нацрту правила о одговорности држава предвиђено: „Понашање органа државе или ентитета овлашћеног да врши елементе државних органа сматраће се актом државе по међународном праву ако орган, или такав ентитет поступа у том својству, чак и уколико дође до прекорачења својих надлежности или до кршења упутства“.⁵⁶ У овој дефиницији је обухваћен случај не само прекорачења сопствене надлежности, већ и ситуација када приватни ентитети делују у својству вршења власти па прекораче овлашћења која су добили. Ово правило је већ традиционално укорењено у доктрини и у пракси држава што потврђује чињеница да је било формулисано већ у нацрту правила приликом покушаја кодификације у Друштву народа 1930. године.⁵⁷

⁵⁵ Вид. Милан Бартош, *Међународно јавно право*, I, Класици југословенског права, Службени лист, Београд 1995.

⁵⁶ Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), art. 7.

⁵⁷ League of Nations, Conference for the Codification of International Law, Bases of Discussion, document C.351(c) M.145(c).1930. V, 237.

У пракси ће понекад бити тешко утврдити када ће лице које иначе представља државу деловати у приватном својству, а када с позиције функције коју врши. Тако је арбитражни суд у случају убиства француског држављанина од стране два мексичка официра закључио да деловање два официра, чак и ако се сматра да су деловали изван својих надлежности и наређења која су добили, јесте укључено у одговорност државе, јер су поступали у смислу статуса који имају као официри и користили средства која су им стављена на располагање због тог статуса.⁵⁸ У данашњој пракси уговорних тела која се баве контролом примене конвенција поводом којих су и основана, честа је ситуација да се разматрају примери прекорачења овлашћења извршних органа.

Према дефиницији која је изнета у нацрту правила о одговорности у чл. 7 у делу када се наводи да орган, иако је прекорачио сопствену надлежност, и даље делује као државни орган, јесте елемент који је потенцијално најтеже утврдити. Понекад ће се предност приликом доказивања да је орган деловао у својству државног органа дати на основу тога што је при вршењу конкретне радње користио униформу и оружје које поседује као државни орган и на тај начин код оштећене стране ствара погрешну представу да делује према правилима и упутствима својих прописа и надређених. У неким другим случајевима кључна предност и акценат могли би се дати на основу неких других чињеница који би радњу очигледно предузету изван прописа и надлежности могли квалификовати као основ за приписивост самој држави.⁵⁹ Овај основ приписивости је веома чест у случајевима када долази до повреде права странаца и то представља једно од најкомплекснијих места код успостављања одговорности државе.⁶⁰

Овај проблематични основ приписивости се појављује и у деловању међународних организација, где се поставља питање када и под којим условима се може приписати деловање званичника или органа организације самој организацији, уколико су они деловали изван оквира сопствених надлежности и тако повредили права држављана других држава.⁶¹

⁵⁸ Преузето из Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), Caire case, UNRIAA, (Sales No. 1952.V.3), 516, at 531 (1929).

⁵⁹ Вид. Theodor Meron, „International Responsibility of States for Unauthorized Acts of Their Officials“, *British Yearbook of International Law*, 1957.

⁶⁰ Przetacznik Franciszek, „The International Responsibility of United States for the Unauthorized Acts of their Organs“, *Sri Lanka Journal of International Law*, 1989, 151.

⁶¹ Moshe Hirsch, *The responsibility of international organizations toward third parties: some basic principles*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1995.

Уколико се у поступку приликом примене дипломатске заштите докаже да се неки конкретан акт, који је истина предузео неки представник државе излазећи из оквира надлежности, ипак не може приписати држави већ приватном деловању тог лица у личном својству према другом држављанину, онда цела ствар добија потпуно другу димензију. Тада је лице које је оштећено у могућности да покуша да потражи заштиту прво пред органима државе чији је то држављанин, па да евентуално тек онда, по искоришћењу унутрашњих правних средстава, пређе на међународни план. Тада се, у ствари, ради о потенцијалној одговорности државе за акте приватних лица. Дакле, и у овом случају може доћи до приписивости држави таквих аката, мада се ради о другом основу приписивости, а процедура доказивања је сложенија.

Већ је наглашено да је приписивост у случају деовања органа државе *ultra vires* спорно питање око кога не постоји општи консензус, па је било аутора који су заступали идеју о немогућности приписивања таквих аката држави.⁶² Иако су такви ставови углавном већ прошлост у међународном праву, било је више покушаја од стране држава, пре свих из Азије и Африке, да се приписивост не примењује увек када орган изађе из оквира надлежности и тиме нанесе штету другој држави или држављанину. Насупрот оваквим схватањима налазе се она која сматрају да се сваки акт државних органа мора приписати држави акти када су изван оквира додељених им надлежности. Прво, наведени ставови су преуски и њихово прихватање значило би да се толеришу и акти који би морали бити стављени државама на терет. С друге стране, мишљења која апсолутно подразумевају приписивање када се ради о делима државних органа су веома широко постављена и значила би аутоматско успостављање одговорности држави. Она почивају на старом правилу да је све што се догоди на територији једне државе уједно и сфера одговорности државе и на концепту правила о наличју права на сувереност. Тако држава према међународном праву има право да врши сувереност на сопственој територији, али због тога и обавезу да одговара за све што се на њој догоди. Према овом схватању држава одговара заправо за нечињење, то јест она је одговорна зато што није спречила штетне радње, или када је већ то пропустила да учини, зато што није на одговарајући начин процесуирала лица која су одговорна за акте.⁶³ Најприхватљивије је средње решење, које највише одговара пракси у којој се могу јавити случајеви и изузимања од одговорности када државни орган прекорачи сопствену надлежност.

⁶² Calvo i Bluntschli, преузето из С. F., Amerasinghe, 244.

⁶³ Ова теорија се назива и теорија о саучесништву државе.

2.5. Акти који су планирани или контролисани од стране државе

У међународном праву питање одговорности је конципирано на специфичан начин услед посебне врсте субјеката. Ипак, и поред тога, поједини принципи у погледу одговорности су преузети из унутрашњих правних система. Према општеприхваћеним правилима права, питање одговорности мора бити персонализовано, па би се ту морало очекивати да државе не би требало да одговорају за активности приватних лица која у личном својству својим деловањем причине штету другој држави или њеним држављанима. Ипак је кроз праксу у међународној заједници често долазило до ситуација када су државе, желећи да избегну директно приписивање последица изазваних извесним акатима, примењивале разне перфидне методе индиректног ангажовања у њима. Тако је у време важења класичног међународног права оваква пракса била раширена и није наилазила на осуду, већ се сматрала легалним средством суверених држава. Развојем правила међународног права дошло је до постепеног развоја свести о неприхватљивости, а временом и до формирања правила о недопуштености планирања, помагања, подстицања, контроле активности којима се крше правила међународног права и којима се чини штета другим државама или њеним држављанима. Тако је формирање свести о недопуштености наведеног деловања јасно приказана у Резолуцији Генералне скупштине Уједињених нација из 1974. године,⁶⁴ када је усвојена дефиниција агресије. Као један од аката овог кривичног дела, под тачком г), наведено је да се под агресијом сматра поред осталог и: „одлука једне државе да, било у своје име или у име друге државе, упути оружане банде, групе, припаднике нередовних снага или најамника да изврше акте оружаног напада против друге државе, а да се ти акти по тежини могу упоредити са наведеним актима, или значајно учешће државе у томе“. Према наведеном исечку из Резолуције јасно је да се планирање, инспирисање, контрола државе над актима које спроводе приватна лица такође изједначавају са директним актима државе у области агресије. Како је таква директна веза направљена у погледу злочина агресије, тако је и у погледу других штетних радњи које планира, подстиче или којима руководи држава повучен знак једнакости. Из ових разлога је и Комисија за међународно право у своме Нацрту правила о одговорности држава у одељку о приписивости аката предвидела: „Поступци појединца или групе лица имају се сматрати актима државе према међународном праву уколико појединац или група лица у конкретном случају делује према упутствима, или налозима или контролом те државе приликом спровођења активности“.⁶⁵

⁶⁴ Резолуција 3314 Генералне скупштине Уједињених нација.

⁶⁵ Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), art. 8.

Из наведене дефиниције могу се препознати две ситуације. Једна је када приватна лица делују према инструкцијама државе, док је друга када држава управља и контролише штетне активности. У оба случаја је неопходно утврдити несумњиву везу између државе и приватних лица да би се установила приписивост држави. Да би се утврдило постојање учешћа државе у радњама приватних лица користи се „тест ефективности“ као стандард који је прихваћен у поступку Никарагва против САД пред Међународним судом правде.⁶⁶ У овом поступку је утврђено да су САД планирале, управљале и контролисале акције које су спровођене на територији Никарагве,⁶⁷ али је било важно како се доказује таква повезаност и која је то мера учешћа државе потребна да би се могла установити директна веза државе са операцијама. Да би се услед таквог понашања могла установити правна одговорност САД, морало би бити доказано да су оне имале ефективну контролу над војним и паравојним операцијама у којима су повреде међународног права настале.⁶⁸ Због тога је неопходно да се у сваком конкретном случају утврди какав је степен контроле државе за који акт и тако евентуално установи одговорност државе. Тако постављени тест ефективности поставио је високе стандарде за утврђивање приписивости држави, јер често неће бити довољно да се утврди да је постојало финансирање војних снага или повремена контрола и увид у акције. Да би се успоставила веза приписивости с одређеном државом, неопходно је да се несумњиво утврди стална контрола, руковођење операцијама, стални надзор и планирање. Колики је степен контроле и учешћа државе у активностима којима се крши међународно право потребан, зависи од случаја до случаја, али се може закључити да је гранична линија постављена онда када се несумњиво може установити да је држава активно учествовала у њима.

Приликом утврђивања индивидуалне кривичне одговорности *ad hoc* трибунал у Хагу разматрао је у неколико наврата могућност постојања ефективне везе у деловању појединих окривљених с државама које су биле на неки начин повезане са оружаним сукобима. Суд је овде закључио да степен контроле по правилу варира и да је тешко извући генералне закључке, па је због тога важно да се у сваком конкретном случају утврди да ли је постојала ефективна контрола баш поводом тог случаја.⁶⁹

⁶⁶ I.C.J. Reports, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, 1986.

⁶⁷ *Ibid.*, 51.

⁶⁸ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 62 i 64 65.

⁶⁹ ICTY, Judgment, Case IT 94 1, Prosecutor v. Tadić, 1999, www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/en/tad_aj990715e.pdf.

Када се ради о случајевима утврђивања одговорности за повреде међународног права који су изван оквира оружаних сукоба, онда су могуће активности привредних субјеката, али под условом да не врше неке од елемената јавне власти.

2.6. Приписивање аката устаничких или других покрета

Приликом побуна или унутрашњих сукоба у државама посебно је угрожена имовина, као и друга права страних држава или држављана. Према већ устаљеним правилима међународног права која су наведена, држава ће одговарати за акте приватних лица који су почињени на њеној територији уколико је могла, а није спречила њихово деловање, или после предузетих радњи није на адекватан начин казнила починиоце и спровела поступке о надокнади штете. То се може видети и преко активности у погледу припремних радњи поводом Кодификације у оквиру Друштва народа из 1930. године.⁷⁰

Уколико се, међутим, ради о већим сукобима који могу да доведу до противуставне промене власти, онда се ситуација додатно компликује. Тако је Комисија за међународно право, у Нацрту правила о одговорности држава, предвидела следећи члан под називом „Активности устаничких и других покрета“: 1. Активности устаничких покрета који постану нова влада државе требало би да буду третирани као акти државе према међународном праву. 2. Активности покрета, устаника или других групација који успеју да успоставе нову државу на делу територије претходне државе или на неком подручју под сопственом управом требало би третирати као акте нове државе према међународном праву.⁷¹ Овде се јасно виде две ситуације од којих је прва везана за промене владе противно правилима унутрашњег права, где се нова влада неће ослободити одговорности за повреде правила међународног права, па ни страних држављана, уколико успе да дође на власт. Она ће одговарати за такве повреде, јер се са становишта међународног права наставља континуитет субјективитета. С друге стране може се рећи да се ради о јединственом примеру „сукцесије одговорности“.

Једино остаје нејасно, јер то није предвиђено у наведеном Нацрту правила Комисије, да ли ће новостворена влада одговарати за сваку насталу штету или ће и за њу постојати извињавајуће околности, преко којих ће моћи да буде ослобођена одговорности. Може

⁷⁰ Вид. League of Nations, Conference for the Codification of International Law, Bases of Discussion for the Conference drawn up by the Preparatory Committee, vol. III: Responsibility of States for Damage caused in their Territory to the Person or Property of Foreigners (document C.75.M.69.1929.V), 108.

⁷¹ Draft art.s on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty third session (2001), art. 10.

се закључити према аналогiji да уколико такво правило важи за редовне случаје у погледу отклањања одговорности, онда би требало да се примењује и у случајевима новостворених држава после насилних промена власти.

Поводом другог случаја, у ствари, долази до промене субјективности, у смислу да се на делу територије успоставља нови облик власти који преузима одговорност за повреду правила међународног права до кога је дошло услед деловања снага које су успоставиле такву власт. Претходна власт на односној територији није одговорна за такве повреде, већ се однос повређеног успоставља са новим субјектом.

Уколико, међутим, не дође до формирања нове власти на таквој територији, онда ће приписивост постојећој власти бити успостављена уколико је држава одговорна према правилима унутрашњег права, уколико је очигледно да се ради о прекорачењу надлежности државног органа, у случајевима када је активном или пасивном радњом државног органа узрокована немогућност заштите права страног држављанина због чега је претрпео штету.⁷²

У ставовима аутора може се видети једнодушан закључак да је основ приписивости у континуитету између покрета и нове власти или државе као такве. То не произлази из појединачних радњи чланова покрета, већ у деловању покрета као таквог.

С друге стране, уколико су неки акти почињени од стране државних органа претходног суверена на одређеном делу неке територије и тиме је причињена штета другој држави или њеном грађанину, онда би за такве акте морала да одговара држава чији су органи деловали, без обзира на то што је простор на коме су се акти догодили сада изван надлежности односне државе.

Идеја по којој је конципирано правило у Нацрту одредаба о одговорности држава, заснива се на потреби очувања правне сигурности и заштите имовине страних држава и грађана у било којој ситуацији. Овде је систем норми постављен тако да се, чак и пошто постоји промена субјективности, ипак успостави приписивост аката било према старој власти, било према новоуспостављеној власти на одређеној територији.

3. ЗАКЉУЧАК

Са развојем међународног права прошириван је број случајева када ће постојати приписивост држави. У почетку се сматрало прихватљивим да држава одговара само за директне радње својих ор-

⁷² J. Crawford, 106.

гана, да би се основи приписивости проширили и на случајеве када они делују *ultra vires*. Касније су основи проширени и у ситуацијама када приватна лица начине штету другој држави или држављанима. На тај начин се све више смањује круг случајева поводом којих ће нека повреда правила међународног права или нека штета која је настала за страну државу остати некажњена. Зато се приписивост намеће као кључни услов код одговорности државе у међународном праву. Држава ће бити одговорна и уколико нема материјалне штете, па чак и онда када није дошло до повреде норме међународног права (безделиктна одговорност). Но, уколико се за неке акте не успостави приписивост која је усмерена ка некој држави, онда неће бити ни одговорности. Из напред наведених разлога намеће се закључак да основи за приписивост аката држави у смислу одговорности у међународном праву, због свог великог значаја, морају бити лимитативно наведени. Такав приступ применила је и Комисија за међународно право, али се проблеми и потешкоће јављају у сфери примене ових основа пре свега пред Међународним судом правде. Ово се посебно види код приписивања у случају *ultra vires* поступања државних органа и поводом приписивања за акте приватних лица.

Dr. Bojan Milisavljević

Assistant Professor

University of Belgrade Faculty of Law

ATTRIBUTABILITY AS A CONDITION OF STATE LIABILITY IN INTERNATIONAL LAW

Summary

There may not be state liability for wrongful act if the act concerned is not attributable to the State. The issue of attributability is quite complex, as the individuals may have gone beyond the limits of authority bestowed upon them by the State, or their connection to the State may be restricted. The author examines the concept of attributability in international law, focusing on the traditional grounds of attributability, and critically inspecting justification for its newer grounds. In that regard, the author analyzes a number of cases before the International Court of Justice, and the work of the International Law Commission.

Key words: *Attributability of wrongful act. – State liability. – International Court of Justice. – International Law Commission.*