

UDK: 341.218.3:341.24  
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)  
God. LXIII, br. 1148, str. 95-114.  
Izvorni naučni rad  
Primljen: 21. avgusta 2012. godine

*Dr Duško DIMITRIJEVIĆ<sup>1</sup>*

## Kodifikacija pravila o sukcesiji država u odnosu na ugovore

### SAŽETAK

Međunarodni ugovori predstavljaju najefikasnije instrumente u stvaranju i obnavljanju međunarodnih odnosa, a time i izuzetne faktore u izgradnji i očuvanju međunarodnog pravnog poretka. Zaključenjem međunarodnih ugovora, država postaje strana u ugovoru, a između ugovora i teritorije stvara se posebna pravna veza (causal nexus). Promenom suvereniteta nad teritorijom postavlja se pitanje održanja pravne veze između međunarodnih ugovora i teritorije. Problem je kontemplativno obuhvaćen pojmom „sukcesije“ koja predstavlja proces zamene država u pogledu odgovornosti za međunarodne pravne odnose teritorije na koju se sukcesija odnosi. U tom smislu, u okviru međunarodnog prava, pravo sukcesije država reguliše inter alia, kao i probleme vezane za prelaz ugovornih prava i obaveza sa države prethodnice na državu sukcesora.

Sve do završetka Drugog svetskog rata, u međunarodnoj praksi primenjivana su partikularna pravila o sukcesiji međunarodnih ugovora. Izgradnjom novog međunarodnog poretka formalno ustanovljenog na Povelji Ujedinjenih nacija, pravila o sukcesiji međunarodnih ugovora dobila su sasvim novi oblik i sadržaj. Konvencijom o sukcesiji država u oblasti ugovora donetom 1978.

<sup>1</sup> Direktor i viši naučni saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu. E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Tekst predstavlja rezultat rada na projektu Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije br. 179029: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima – strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“. Tekst predstavlja i deo studije objavljene u naučnoj monografiji autora prof. dr Stevana Đorđevića i dr Duška Dimitrijevića *Međunarodno pravo ugovora*, u izdanju Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda.

godine, s jedne strane generisana su već postojeća običajna pravila, a sa druge strane, uobličeni su sasvim novi principi koji su postali legitimno sredstvo u konsolidaciji ugovornog stanja nastalog mnogobrojnim državnim promenama izazvanim, pre svega, procesom dekolonizacije i sticanja nezavisnosti. Iako Konvencija nije stupila na snagu sve do 6. novembra 1996. godine, to nije sprečavalo primenu njenih pravila i principa u savremenoj međunarodnoj praksi. Prihvatanje konvencionalnih rešenja obezbedilo je širu mogućnost regulisanja otvorenih pitanja sukcesije međunarodnih ugovora, čime je bio trasiran put daljem progresivnom razvoju međunarodnog prava.

*Ključne reči:* Međunarodni ugovori, sukcesija država, Bečka konvencija o sukcesiji u odnosu na međunarodne ugovore, kodifikacija.

### 1. Uvodne napomene

Promene u političkoj, ekonomskoj i socijalnoj strukturi međunarodne zajednice nakon Drugog svetskog rata, zahtevale su i promene u kodifikaciji međunarodnopravnih pravila. Kodifikacija se uopšte uzevši, do tog vremena, svodila na jednostavnu izmenu forme postojećeg međunarodnog prava i legislaciju novih obavezujućih međunarodnopravnih akata. Donošenjem Povelje Ujedinjenih nacija kojom su definisana osnovna načela i ciljevi unapređenja međunarodne saradnje, kodifikacija je, pored progresivnog razvoja, postala i deo širih zadataka međunarodne zajednice. Sistematizacija i promena običajnih pravila u pisana konvencionalna pravila obuhvatila je i sistematsku izradu novih, tzv. razvojnih pravila, iz kojih je proizašlo savremeno međunarodno pravo. Posle diskusije vođene tokom Prvog zasedanja Generalne skupštine u okviru Komiteta za progresivni razvoj i kodifikaciju međunarodnog prava, Generalna skupština je za sprovođenje postavljenih zadataka u vezi sa kodifikacijom i progresivnim razvojem osnovala Komisiju za međunarodno pravo.<sup>2</sup> Već na njenom prvom zasedanju 1949. godine, u program rada Komisije uključena je materija sukcesije država i vlada.<sup>3</sup> Rezolucijom Generalne skupštine 1686 (XVI), od 18. decembra 1961. godine, preporučeno je Komisiji za međunarodno pravo da problematiku sukcesije uzme u prioritetno razmatranje.<sup>4</sup> S obzirom na različite vidove sukcesije država, Komisija je pre pripreme nacrt konvencije kojom zvanično započinje kodifikacija međunarodnog prava trebalo da raspravi koja će pravila o sukcesiji država najpre biti kodifikovana? Tim povodom, na zasedanju od 7. maja 1962. godine, Komisija za međunarodno pravo oformila je Potkomitet za pitanja sukcesije čiji je primarni zadatak bio razgraničenje oblasti sukcesije država. Na njegovom čelu nalazio se međunarodni pravnik, Manfred Laha (*Lachs*) iz Poljske. U radu Potkomiteta poseban akcenat stavljen je na proučavanje sukcesije kolonijalnih područja, koja su tokom dekolonizacije

<sup>2</sup> Milan Šahović, *Opšta pitanja kodifikacije međunarodnog prava*, teza, Savez Udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958, str. 42.

<sup>3</sup> *Documentation officielles de l'Assemblée générale, quatrième session*, Supplement 10, A/925, p. 3.

<sup>4</sup> *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1962/ II, p. 210.

stekla nezavisnost.<sup>5</sup> Na sesijama u Ženevi 1963. godine, Potkomitet je sastavio detaljan pregled daljeg rada. Komisija je ispitala izveštaj Potkomiteta i 18. juna 1963. godine donela odluku kojom je data prednost ispitivanju pravila o sukcesiji država u odnosu na sukcesiju vlada. Sveukupno izučavanje pravila o sukcesiji, međutim, ostalo je i dalje od značaja za kodifikaciju materije i sveobuhvatno usaglašavanje izveštaja Komisije sa izveštajima iz oblasti ugovornog prava i međunarodnopravne odgovornosti država.<sup>6</sup> Tokom 1963. godine, Potkomitet je na sesijama u Ženevi sastavio detaljan analitički pregled daljeg rada Komisije. Prema planu Potkomiteta materiju sukcesije trebalo je podeliti na tri oblasti: 1) sukcesiju u oblasti nasleđivanja ugovora; 2) sukcesiju u oblasti nasleđivanja prava i obaveza iz izvora drugačijih od ugovora; i 3) sukcesiju u oblasti nasleđivanja članstva u međunarodnim organizacijama.<sup>7</sup>

Na 19. zasedanju Komisije za međunarodno pravo 1967. godine, iznet je podudaran stav sa planom Potkomiteta. Za prve dve oblasti sukcesije, Komisija je utvrdila da postoji značajan interes da se pravila o sukcesiji država kodifikuju u sastav pisanih pravila *de lege ferenda*. Zato je odlučila da se za specijalnog izvestioca u oblasti sukcesije država u odnosu na međunarodne ugovore odredi raniji izvestilac za pitanja prava ugovora Hemfri Valdok (*Humphrey Waldock*).<sup>8</sup> Za sukcesiju prava i obaveza koje proizilaze iz drugih izvora osim ugovora, određen je profesor Mohamed Bedžau (Mohammed Bedjaoui), iz Alžira. Za treću oblast sukcesije, u vezi sa članstvom u međunarodnim organizacijama, odluka Komisije o imenovanju specijalnog izvestioca nije doneta.<sup>9</sup> Prema mišljenju članova Komisije, oblast nasleđivanja članstva u

<sup>5</sup> U radu desetočlanog Potkomiteta tokom 1963. godine, istaknutu ulogu imao je i jugoslovenski predstavnik, profesor Milan Bartoš. Videti: *Document de la Commission sur la succession d'États 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*, 1963/ II, pp. 231–235.

<sup>6</sup> Stevan Đorđević, „Rad na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1–3/1972, str. 207–217; Milan Šahović, „Sukcesija država u odnosu na međunarodne ugovore“, *Međunarodna politika*, 684/1978, str. 13–15; Momirka Marinković, „Konvencija o sukcesiji država u odnosu na međunarodne ugovore“, *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu*, Beograd, 1978, str. 483–490; Kosta Obradović, „Pitanje sukcesije država u svetlosti rada Komisije UN za međunarodno pravo“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1–3/1979, str. 112–113; Duško Dimitrijević, „Sukcesija država u odnosu na međunarodne ugovore SFR Jugoslavije“, *Strani pravni život*, 1–2/2005, str. 1–40.

<sup>7</sup> Milan Bartoš, „Rad Potkomiteta Komisije organizacije Ujedinjenih nacija za međunarodno pravo na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Međunarodni problemi*, 1/1963, str. 167–169.

<sup>8</sup> Specijalni izvestilac Hemfri Valdok podneo je pet izveštaja u periodu 1968–1972. godine. Videti: *Annuaire de la Commission de Droit International*, 1968/ II, p. 88; *Ibid.*, 1969/II, p. 45; *Ibid.*, 1970/II, p. 27; *Ibid.*, 1971/II, p. 151; *Ibid.*, 1972/II, p. 1. Nakon Valdoka, koji je izabran za sudiju Međunarodnog suda pravde – specijalni izvestilac Francis Volat (*Francis Vallat*) izradio je još jedan izveštaj. Videti: *Ibid.*, 1974/II, p. 1.

<sup>9</sup> Henry G. Schermers, „Succession of States and International Organizations“, *Netherlands Yearbook of International Law*, 1975/VI, p. 110; „Report of the International Law Commission on the Work of its 26th Session“, 6 May–26 July 1974, *General Assembly Official Records*, 29th Session, Supplement n° 10, A/9610/Rev. 1, para. 25.

međunarodnim organizacijama pripada međunarodnopravnoj materiji nasleđivanja ugovora i principima kojima se uređuju odnosi između država i međunarodnih organizacija. Ako se članstvo države u međunarodnim organizacijama ograniči isključivo na ugovorni odnos *intuitu personae* karaktera, taj odnos ne mora biti održiv u slučaju sukcesije država.<sup>10</sup> Dotadašnja međunarodna praksa očigledno nije bila ujednačena, pa je bilo teško pronaći neko pravno valjano utemeljenje u pozitivnom međunarodnom pravu, koje bi ukazivalo na postojanje međunarodnog običajnog pravila. Ma koliko se činilo da je pitanje nasleđivanja ugovora usko povezano sa sukcesijom u odnosu na članstvo u međunarodnim organizacijama, jer su multilateralni međunarodni ugovori ujedno i konstitutivni akti o osnivanju međunarodnih organizacija – nije postojalo neko opšte pravilo međunarodnog prava koje bi išlo u prilog takvoj tezi.<sup>11</sup>

Na osnovu nacrtu članova koji su prethodno dati na razmatranje vladama država članica Ujedinjenih nacija, Komisija za međunarodno pravo usvojila je finalni projekt sa 39. članova u oblasti sukcesije međunarodnih ugovora 1974. godine.<sup>12</sup> Rezolucijom 3496 (XXX), od 15. decembra 1975. godine, Generalna skupština je odlučila da sazove međunarodnu Konferenciju u cilju utvrđivanja rezultata rada i radi prihvatanja Konvencije i drugih međunarodnih akata. Tačan datum i mesto održavanja Konferencije naznačen je u Rezoluciji 31/18 od 24. novembra 1976. godine. Na diplomatskoj konferenciji Ujedinjenih nacija u Beču 22. augusta 1978. godine, usvojen je konačan tekst Konvencije o sukcesiji država u odnosu na ugovore. Za usvajanje Konvencije glasalo je 76 država, niti jedna država nije glasala protiv, a Francuska, Španija, Švajcarska i Turska su bile uzdržane. Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore ostavljena je na potpisivanje državama do 31. avgusta 1979. godine, u sedištu Ujedinjenih nacija u Njujorku.<sup>13</sup> Bez obzira na to što je Konvencija doneta

<sup>10</sup> Konrad Bühler, "State Succession, Identity, Continuity and Membership in the UN", *Rapport pour le Centre d'études et de recherches de la Haye*, 1999, p. 3.

<sup>11</sup> Sukcesiju članstva u međunarodnim organizacijama valjalo je otuda posmatrati kao izdvojeno pravno pitanje. Videti: Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998/I, str. 272.

<sup>12</sup> Kod izbora kriterijuma koji bi bili primenjeni *ad casum*, ili formulisanja seta pravila merodavnih za većinu pitanja sukcesije u odnosu na međunarodne ugovore, Komisija za međunarodno pravo opredelila se za ovaj poslednji, čime je međunarodno pravo obogaćeno novim pravnim sadržajima koji predstavljaju svojevrsnu sintezu međunarodnog prava u ovoj oblasti. Videti: *Annuaire de la Commission de Droit International*, (Doc. A/9610), 1974/II, p. 178; Giandonato Caggiano, "The ILC Draft on Succession of States in Respect of Treaties: a Critical Appraisal", *Italian Yearbook of International Law*, 1/1975, pp. 69–98; Hana Bokor Szegö, "Rapport entre la codification sur succession d'États en matière de traités et la codification sur le droit des traités", *Acta Juridica Academia et Scientiarum Hungaricae*, 1980, vol. 22, pp. 77–113.

<sup>13</sup> Konferencija UN održana je u Novom Hofburgu (*Neue Hofburg*) u Beču u dva navrata. Prvo, od 4. aprila do 6. maja 1977. godine, a potom, i od 31. jula do 23. augusta 1978. Na Konferenciji je u prvom zasedanju učestvovalo 89 država, a u drugom 94 države, dok su status posmatrača imali oslobodilački pokreti (SWAPO i PLO), te međunarodne organizacije i specijalizovane agencije UN. Pored Konvencije usvojen je i Finalni akt i određeni broj rezolucija koje su mu pridodate. Jednoglasnom odlukom Konferencije,

nakon okončanja procesa dekolonizacije i što je stupila na snagu tek 6. novembra 1996. godine, ovo ne znači da pravila u njoj sadržana nisu korišćena u savremenoj međunarodnoj praksi.<sup>14</sup> Štaviše, njene odredbe imale su velikog uticaja na uređenje pravnih odnosa i legitimizaciju političkog stanja nastalog raspadom bivših socijalističkih federacija (Sovjetskog Saveza, SFR Jugoslavije i Čehoslovačke).<sup>15</sup>

## 2. Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore iz 1978. godine

### 2.1. Opšte odredbe

Potvrđujući da su pitanja prava ugovora, s izuzetkom pitanja do kojih može dovesti sukcesija država, regulisana odgovarajućim pravilima međunarodnog prava koja su uneta u Bečku konvenciju o pravu ugovora iz 1969. godine, Konvencije o sukcesiji država u odnosu na ugovore ukazuje da je njeno dejstvo ograničeno na ugovore zaključene između država (u daljem tekstu: Konvencija). Konvencija ne prejudicira pitanja u vezi sa važnošću nekog ugovora (član 14), i pri tome, njena primena, ako to proizlazi iz pravila međunarodnog prava, ne može biti na štetu ugovora zaključenih između drugih subjekata međunarodnog prava ili u odnosu na međunarodne sporazume koji nisu sklopljeni u pismenoj formi (član 3). Primena kodifikovanih pravila ne odnosi se na ugovore kojima se konstituišu međunarodne organizacije i ugovore koji se usvajaju pod njihovim okriljem (član 4). U tom pogledu izražava se rezerva u vezi sa pravilima o sticanju svojstva člana međunarodne organizacije i drugih odgovarajućih pravila, međutim ne i u pogledu prelaza prava i obaveza sadržanih u ovim ugovorima. Konvencija generalno pravi razliku između država članica i država ugovornica na osnovu činjenice da li je određen međunarodni ugovor stupio ili nije stupio na snagu u odnosu na državu prethodnicu (član 2, stav 1, tačke k. i l.). Ako bi kojim slučajem međunarodni ugovor izgubio pravnu snagu u odnosu na neku

---

original Finalnog akta deponovan je u arhivi Ministarstva inostranih poslova Austrije. Videti: *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, (Doc. A/CONF. 80/15; A/CONF. 80/31), 1978/III, pp. 151, 191.

<sup>14</sup> "Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties", August 23, 1978, UN Doc. A/CONF.80/31; *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, Doc. F.70. V/5 309. SFRJ je potpisala Konvenciju 6. februara 1979. godine, a potom je i ratifikovala 28. aprila 1980. Videti: *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 1/1980. SRJ je notifikacijom o sukcesiji od 12. marta 2001. godine nasledila članstvo SFRJ u ovoj Konvenciji. Videti: *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General*, Status as at 31. December 2001, 2001/II, p. 292. Konvenciju su ratifikovale ili su joj pristupile, odnosno sukcesijom su nasledile članstvo u Konvenciji 22 države. Videti: United Nation Treaty Collection, [http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en), 08/02/2012.

<sup>15</sup> Stevan Đorđević, Duško Dimitrijević, *Međunarodno pravo ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011, str. 383, etc.

državu usled njene promene, ugovorna prava i obaveze mogu opstati na osnovu kongentnih normi međunarodnog prava (član 5).<sup>16</sup> Krajnja svrha pomenutog rešenja prati pravilo međunarodnog prava kodifikovano u članu 73. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine, kojim se ne prejudiciraju pitanja koja bi se mogla postaviti u vezi sa ugovorima zbog nastupanja sukcesije država.

Prema odredbi člana 2. stav 1. tačka b. Konvencije, sukcesija država označava: „Zamenu jedne države drugom u pogledu odgovornosti za međunarodne odnose jedne teritorije“. Pri tome, država sukcesor znači državu koja je zamenila državu prethodnicu prilikom sukcesije država (član 2. stav 1. tačka d.). Konvencija se primenjuje isključivo na „zakonitu sukcesiju“ koja se ostvaruje u skladu sa međunarodnim pravom i principima sadržanim u Povelji Ujedinjenih nacija (član 6). Logično bi bilo da se pravila Bečke konvencije odnose na ispitivanje posledica, a ne akata koji su doveli do izmene teritorijalnog suvereniteta država. Kako izmene suvereniteta na teritoriji posledično vode ka sukcesiji država, u praksi je bilo slučajeva da su izmene uslovljene političkim razlozima koji ne moraju uvek biti u saglasnosti sa međunarodnim pravom. Zbog toga odredbe iz čl. 39. i 40. Konvencije regulišu dejstvo pravila o sukcesiji u odnosu na međunarodne ugovore, koje nije sprečeno usled otvaranja pitanja međunarodnopravne odgovornosti države, otpočinjanja neprijateljstva ili vojne okupacije.<sup>17</sup> Pošto pomenuta pitanja pretpostavljaju primenu drugih pravila međunarodnog prava, Konvencija ni u takvim slučajevima ne odbija primenu usvojenih standarda. Sve promene teritorijalnog suvereniteta, bez obzira na formalne i sadržinske razlike, ne smeju biti van granica međunarodnog prava. *A fortiori*, primena kodifikovanih pravila Konvencije uslovljena je usklađenošću teritorijalnih izmena sa pozitivnim međunarodnopravnim normama.

U vezi sa važenjem odredbi Konvencije *ratione temporis*, utvrđeno je da se njene odredbe primenjuju na sukcesiju do koje bi došlo nakon njenog stupanja na snagu (čl. 7). Države sukcesori imaju mogućnost da se dogovore i o drugačijoj primeni Konvencije, tako da nije isključena retroaktivna primena (*lex retro agit*). To bi bio slučaj kada država sukcesor izrazi pristanak da bude njome vezana, ali i u svakom trenutku kasnije, uz obavezno prihvatanje drugih država ugovornica ili članica Konvencije. Ovaj međunarodnopravni akt sadrži i veoma zanimljivo pravilo o privremenoj retroaktivnosti. Pravilo predviđa da je privremena retroaktivnost moguća na osnovu pismenog pristanka ili potpisivanja teksta Konvencije. Primena pojedinih odredbi Konvencije na sopstvenu sukcesiju je u neku ruku i razumljiva, ako se ima u vidu da države mogu da zakluče da su određena pravila izraz postojeće međunarodne prakse. Navedeno rešenje se svojevremeno obrazlagalo činjenicom da je Konvencija

<sup>16</sup> “Reservation to the Genocide Convention Case”, *International Court of Justice Reports*, 1951, pp. 15, 23; “Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide”, *Preliminary Objections, Dissenting Opinion of Judge Kreća*, 1996, *International Court of Justice Reports*, 1996, paras 101, 108, 122, etc.

<sup>17</sup> Doc. A/CONF.80/C.1/L.3.

usvojena sa zakašnjenjem, i da bi, s obzirom na mogućnost odugovlačenja sa njenim stupanjem na snagu, interesi novih nezavisnih država mogli u velikoj meri biti ugroženi. Da ne bi došlo do pomenute situacije, napravljen je ustupak u pogledu vremenskog važenja odredbi Konvencije, što je *in fine*, doprinelo efikasnijem regulisanju pitanja sukcesije međunarodnih ugovora.

Odredbe iz članova 8, 9. i 10. Bečke konvencije utvrđuju načine prenosa međunarodnih ugovora države prethodnice. U tom smislu, član 8, kao jedan od priznatih i primenjivih načina prenosa, predviđa zaključenje tzv. sporazuma o devoluciji ili prelazu međunarodnih ugovora. U prethodnoj međunarodnoj praksi, do zaključenja sporazuma o devoluciji između države sukcesora i države prethodnice uglavnom je dolazilo prilikom sticanja nezavisnosti bivših kolonijalnih poseda Britanske imperije.<sup>18</sup> Sporazumi o devoluciji međunarodnih ugovora države prethodnice (*Devolution agreements*), po pravilu nisu imali automatsko dejstvo u odnosu na druge države članice tih ugovora. Predmetno pravilo proizilazi iz opšteg načela po kojem ugovori vezuju države koje su ih i zaključile. Član 8. Bečke konvencije upravo potvrđuje pomenuto pravilo kada propisuje da: „Obaveze ili prava države prethodnice koji proističu iz ugovora na snazi u pogledu neke teritorije na dan sukcesije država ne postaju obaveze ili prava države sukcesora u odnosu na druge države članice tih ugovora samom činjenicom da su države prethodnice i država sukcesor zaključile sporazum kojim se pomenute obaveze ili prava prenose. Bez obzira da li bi sporazumi o prelazu međunarodnih ugovora bili zaključeni u slučaju nastupanja sukcesije država, za ugovore koji su na datum sukcesije bili na snazi u odnosu na teritoriju na koju se sukcesije država odnosi, važe isključivo kodifikovana pravila Bečke konvencije. Pravila predstavljaju pravila opšteg međunarodnog prava koja usmeravaju ponašanje država i koja su proistekla iz običajnih pravila ili iz prihvaćene međunarodne prakse.”<sup>19</sup>

Slično rešenje predviđa i član 9. Bečke konvencije prema kojem obaveze ili prava koja potiču iz međunarodnih ugovora na snazi, ne postaju *ipso jure* prava i obaveze države sukcesora i drugih država članica ugovora na osnovu činjenice da je država sukcesor dala jednostranu izjavu o njihovom prihvatanju. Ako je u međunarodnom ugovoru predviđeno da će u slučaju sukcesije država, država sukcesor imati mogućnost da se smatra članicom ugovora, u najmanju ruku bi bila neophodna njena notifikacija o prihvatanju takvog ugovora (član 10. stav 1). Ako je, pak, ugovorom predviđeno da će se sa sukcesijom država, država sukcesor smatrati članicom ugovora, nužno bi bilo davanje izričite pismene saglasnosti države sukcesora (član 10. stav 2). Analiza dva poslednja načina prelaza međunarodnih ugovora iz Bečke konvencije upućuje na to da država sukcesor koja daje pristanak da bude članica ugovora države prethodnice, to pravo može ostvariti počev od datuma sukcesije, osim

<sup>18</sup> Daniel Patrick O’Connell, “The British Commonwealth and State Succession after Second World War”, *British Yearbook of International Law*, 1949, p. 454, etc.

<sup>19</sup> Renata Szafarz, “Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties: a General Analysis”, *Polish Yearbook of International Law*, 10/1979–1980, pp. 77–113.

ako ugovorom nije drugačije predviđeno. Pomenutim putem, sva tri predviđena načina sukcesije međunarodnih ugovora obuhvaćena su dispozitivnim pravilima Konvencije.

Iako odredbe Bečke konvencije idu u prilog pravila *clean slate*,<sup>20</sup> Konvencija ne dovodi u pitanje sukcesiju ugovora o međunarodno priznatim granicama.<sup>21</sup> Štaviše, Konvencija osnažuje princip o teritorijalnom *statusu quo*. Tako, prema članu 11. Bečke konvencije, sukcesija država ne zadire u pitanje: a) granice utvrđene ugovorom, i b) obaveza i prava utvrđenih ugovorom koja se odnose na režim granice. Međunarodno pravo kroz proces delimitacije granica stvara jedno „objektivno stanje“, koje proizilazi iz širih interesa međunarodne zajednice za očuvanjem međunarodne bezbednosti. Obaveza nove države da poštuje međunarodne granice države prethodnice ne zasniva se samo na kodifikovanom običajnom pravilu sukcesije međunarodnih ugovora, već i na principu kontinuiteta vršenja državnih nadležnosti.<sup>22</sup> Unoseći zaštitnu klauzulu generalnog karaktera u pogledu nepovredivosti teritorijalnog integriteta država, Konvencija preuzima rešenje kodifikovano u Bečkoj konvenciji o ugovornom pravu iz 1969. godine o pravilu *rebus sic stantibus*, sadržanom u članu 62. stav 2. tačka a., prema kome: „Suštinska promena okolnosti se ne može navesti kao razlog za prestanak ugovora ili povlačenja iz njega, ako se radi o ugovoru kojim se određuje granica“.<sup>23</sup> Dejstvo ugovora kojim se povlači granica time je vezano za opšta pravila o tumačenju i primeni međunarodnih ugovora gde odstupanja mogu biti pravljena samo na konsenzualnoj bazi. Imperativna priroda pomenute vrste ugovornih obaveza države prethodnice, vodi ka afirmaciji načela ugovornog kontinuiteta.<sup>24</sup>

Ako se za polaznu osnovu prihvate načela suvereniteta i nezavisnosti, izgledalo bi da države nisu ničim vezane da trpe ograničenja na sopstvenoj teritoriji. Međutim, ovakvo shvatanje nije tačno ako se bliže pogleda istorijski razvoj međunarodnog prava. Isključivo korišćenje teritorije od strane države koja egzistira u njoj, nije prihvatljiva koncepcija s obzirom na postojanje međunarodnih ugovora o teritorijalnim režimima. Nedostatak sasvim preciznih međunarodnih pravila o međunarodnim ugovorima koji

<sup>20</sup> Težeći da ograniče slobodu delovanja bivših kolonijalnih sila u skladu sa njihovim posebnim interesima koji su odgovarali duhu tradicionalnog međunarodnog prava, nove nezavisne države razradile su teorijski koncept o „čistom stanju“ (*clean slate theory*), koji je u javnosti izložio predsednik Tanzanije Julijus Nyerera (*Julius Nyerera*), 30. novembra 1961. godine, u govoru održanom u nacionalnoj Skupštini Tanganjike. Prema iznetoj interpretaciji proizilazi da: „Vlada mora biti uverena da ako međunarodno pravo drugačije ne zahteva, Tanganjika ni u budućnosti neće biti vezana obavezama prethodne države koje nisu spojive sa njenim novim statusom i interesima“. Videti: Yilma Makonen, „State Succession in Africa: Selected problems“, *Recueil des Cours de l'Academie de Droit international de la Haye*, 200/1986/V, p. 122.

<sup>21</sup> Daniel Patrick O'Connell, *State Succession in Municipal and International Law*, University Press, Cambridge, 1967/II, p. 273.

<sup>22</sup> Albert G. Pereira, *La succession d' Etats en matière de traité*, Pédone, Paris, 1969, p. 110.

<sup>23</sup> Shabtai Rossene, *The Law of Treaties, Guide to Legislative History of the Vienna Convention*, Leyden, 1970, pp. 326–327.

<sup>24</sup> *Yearbook of the International Law Commission*, 1968/II, pp. 92–93.



proizvode „objektivne pravne situacije“ u odnosu na teritoriju država, doveo je do prihvatanja stanovišta o ugovornom kontinuitetu. Pošto se pomenuti ugovori odnose na prava i obaveza u vezi sa korišćenjem ili ograničenjem prava korišćenja neke teritorije u korist strane države, grupe država ili celokupne međunarodne zajednice, ugovorne stipulacije u korist treće strane deluju isključivo u odnosu na vršenje suvereniteta matične države. Međunarodnopravne kategorizacije ugovora o teritorijalnim režimima mogu biti raznovrsne. Uopšte posmatrajući, ugovori mogu dopuštati ili zabranjivati vršenje suverenih prava na teritoriji. Time deluju permissivno, to jest pozitivno, omogućavajući titularu pravo na neposrednu upotrebu tuđe teritorije (na primer, pravo podizanja postrojenja, pravo ribarenja, pravo uspostave carinarnica, pravo ustanovljavanja slobodnih zona, pravo prolaza oružanih trupa, i dr.), ili restriktivno to jest negativno, obavezujući na određeno nečinjenje ili odricanje od prava (na primer, ugovori o demilitarizaciji oblasti).<sup>25</sup> Praktično, svi navedeni ugovori ograničavaju vršenje državnih teritorijalnih nadležnosti implicirajući nastanak prava *erga omnes* karaktera.<sup>26</sup>

Prema članu 12. Bečke konvencije, sukcesija država ne utiče na: a) obaveze o korišćenju ili ograničenju korišćenja neke teritorije, koje su utvrđene ugovorom u korist bilo koje teritorije neke strane države, grupe država ili svih država, a smatraju se vezanim za dotične teritorije, i b) prava ustanovljena ugovorom u korist neke teritorije, grupe država ili svih država koja se odnose na korišćenje ili ograničenje korišćenja bilo koje teritorije neke strane države, a smatraju se vezanim za dotičnu teritoriju. Zbog strategijskih i političkih razloga Konvencija pravi izvesno odstupanje u pogledu primene pravila na ugovorne obaveze države prethodnice kojim se uspostavljaju strane vojne baze (član 12. stav 3).<sup>27</sup> Uobičajeno je da ugovori o vojnim bazama kao *stipulatio pro tertio*, predstavljaju ugovorne aranžmane nametnute teritoriji na koju se odnosi sukcesija država. Prelaz takvih tereta može biti u suprotnosti sa načelom suverene jednakosti država i pravom naroda da raspolažu sami sobom, odnosno međunarodno priznatim pravom suvereniteta nad prirodnim bogatstvima i resursima (član 13).

Na kraju, odredbe Bečke konvencije ne mogu prejudicirati nijedno pitanje koje bi se moglo postaviti u vezi sa dejstvom sukcesije država u odnosu na ugovore zbog međunarodne odgovornosti države ili otpočinjanja neprijateljstva između država (član 39), odnosno niti jedno

<sup>25</sup> Među ugovorima o teritorijalnim režimima međunarodna doktrina i praksa razlikuju višestrane ugovore o internacionalizovanim teritorijama, zatim dispozitivne, lokalizovane, realne ili radicirane ugovore kojima se ustanovljavaju teritorijalni servituti. Videti: F.A. Vali, *Servitudes of International Law*, London, 1958, pp. 319–322; A.D. Reid, “Les servitudes international”, *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International de la Haye*, 45/1933, p. 6. etc; Hersch Lauterpacht, *Private Law, Sources and Analogies of International Law*, New, York, 1927, p. 52; Duško Dimitrijević, *Međunarodnopravno regulisanje teritorije država*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 92–115.

<sup>26</sup> “Gabčikovo–Nagymaros Project Case”, *Report of International Court of Justice*, 1997, p. 72.

<sup>27</sup> “United Nations Conference on the Succession of States in Respect of Treaties”, *Comments of Governments, A/CONF.80/5*, 1977, pp. 145–173.

pitanje koje bi se moglo postaviti u vezi sa ugovorom zbog vojne okupacije neke teritorije (član 40).

## 2.2. Posebne odredbe

U zavisnosti od tipa teritorijalnih promena, odnosno od činjenice da li se radi o prenosu dela teritorije, nastanku nove nezavisne države, ujedinjenju ili otopljenju dela ili delova teritorije države kroz secesiju ili kroz proces državnog raspada (disolucije), Konvencija utvrđuje pravila o sukcesiji međunarodnih ugovora.

### 2.2.1. Sukcesija u odnosu na deo teritorije

Odredba iz člana 15. Bečke konvencije predviđa sledeće rešenje: „Kada deo teritorije neke države, ili kada celokupna teritorija čije međunarodne odnose zastupa neka država, koja nije sastavni deo teritorije te države, postane deo teritorije neke druge države: a) ugovori države prethodnice prestaju da budu na snazi u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija država, računajući od dana sukcesije država, i b) ugovori države sukcesora ostaju na snazi u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija država, računajući od dana sukcesije država, osim ako iz ugovora ne proizlazi da bi primena ugovora na tu teritoriju bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili da bi bitno izmenila uslove izvršenja ugovora, ili ako drukčije ne bude utvrđeno.” Navedeno rešenje potvrđuje pravilo o promeni granica važenja već zaključenih međunarodnih ugovora (*moving treaty frontiers*). Tradicionalno je ovaj oblik sukcesije država bio zastupljen kod parcijalnog prenosa teritorije (slučajevi cesije, delimične secesije, aneksije, razmene i pripajanja na osnovu sporazuma o ispravkama granica ili odluka arbitraže i Međunarodnog suda pravde).<sup>28</sup> Međunarodno pravo danas zabranjuje aneksiju i nasilnu cesiju državne teritorije. Pozitivno utvrđen princip o nepovredivosti teritorijalnog integriteta, ostavlja sve nasilne teritorijalne promene bez pravnog efektiviteta *ab initio*.

### 2.2.2. Sukcesija u odnosu na države koje su stekle nezavisnost

„Nova nezavisna država” prema Konvenciji predstavlja državu sukcesora, čija je teritorija neposredno pre datuma sukcesije bila zavisna teritorija i za čije je međunarodne odnose bila odgovorna država prethodnica (čl. 2. st. 1. tač. f.).<sup>29</sup> U odnosu na ugovore države prethodnice,

<sup>28</sup> Komisija za međunarodno pravo u komentaru nacrtu pravila iz člana 15. Bečke konvencije, analizirala je slučaj proširenja važnosti međunarodnih ugovora koje je Srbija zaključila pre stvaranja Jugoslavije. Videti: “United Nations Conference on the Succession of States in Respect of Treaties”, *Comments of Governments*, A/CONF.80/5, 1977.

<sup>29</sup> Navedeno rešenje ne bi bilo pravilno shvaćeno bez objašnjenja dekolonizacije koja nije značila samo jednostavnu secesiju ili cesiju teritorije, već složen pravni postupak čijem su ostvarenju često prethodile jasno utvrđene garancije bivših kolonijalnih sila u pogledu ostvarivanja samoopredeljenja naroda. Videti: *The Effects of Independance on Treaties*, ILA, London, 1965, p. 120; *Interim Reports of the ILA Conferences held at Helsinki*, 1966, pp. 1–12; at Buenos Aires 1968, pp. 589–632; at Hague 1970, pp. 3–5.

Konvencija predviđa sledeće pravilo: „Država koja je stekla nezavisnost nije obavezna da održava na snazi neki ugovor niti da postane članica tog ugovora zbog činjenice da je na dan sukcesije država ugovor bio na snazi u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija država“. Izneto rešenje prihvata pravilo o „čistom stanju“ (*clean slate*), po kojem države sukcesorke imaju potpunu slobodu ili pravo izbora da odbiju primenu ugovora države prethodnice ili da održe na snazi zaključeni ugovor države prethodnice. Za slučaj kada nova nezavisna država hoće da održi ugovor države prethodnice na snazi, Konvencija razlikuje dve situacije koje se odnose na višestranе ugovore. Prva se odnosi na učešće u višestranim ugovorima koji su na snazi na datum sukcesije gde Konvencija predviđa da država koja je stekla nezavisnost može notifikacijom o sukcesiji uspostaviti svojstvo članice (član 17. stav 1). Druga situacija odnosi se na slučaj kada država koja je stekla nezavisnost notifikacijom uspostavlja svojstvo države ugovornice u višestranom ugovoru koji nije na snazi, odnosno koji stupa na snagu posle dana sukcesije država, ako je na dan sukcesije država, država prethodnica bila država ugovornica u pogledu teritorije na koju se odnosi ta sukcesija država (st. 1. i 2. čl. 18). Predmetne odredbe trpe izuzetke tako da se ne primenjuju ako iz ugovora proistekne ili ako se na drugi način utvrdi da bi primena ugovora na državu koja je stekla nezavisnost bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi bitno izmenila uslove izvršenja ugovora odnosno, ako se smatra da učešće u ugovoru svake druge države zahteva saglasnost ovih članica (st. 2. i 3. čl. 17, st. 3, 4. i 5. čl. 18). Nova nezavisna država može manifestovati volju za prihvatanjem ugovornih obaveza kroz postupak ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja. Ograničenja koja u ovom pogledu postavlja Konvencija odnose se na spojivost sa predmetom i ciljem ugovora kao i postizanjem saglasnosti ostalih ugovornica (član 19). Veoma značajno rešenje uneto u Konvenciju odnosi se na pravilo da država koja je stekla nezavisnost može dati svoj pristanak da bude vezana jednim delom ugovora ili da izvrši izbor između različitih odredaba, pod uslovima predviđenim u ugovoru. Ako država koja je stekla nezavisnost ne izrazi svoj pristanak ili ne izvrši navedeni izbor ili ne povuče niti izmeni pristanak države prethodnice ili izbor koji je ona izvršila, smatra se da zadržava pristanak koji je izrazila država prethodnica ili izbor koji je država prethodnica, u skladu sa ugovorom, izvršila između različitih odredaba u cilju primene ugovora na teritoriju na koju se odnosi sukcesija država (član 21). Za dvostrane ugovore važi pravilo po kome ugovori ostaju na snazi između države koja je stekla nezavisnost i druge države članice ako su se one o tome izričito sporazumele, ili ako na osnovu njihovog ponašanja treba smatrati da su se one o tome sporazumele. Ugovor za koji se smatra da je na snazi primenjuje se od dana sukcesije država, osim ako iz sporazuma strana ne proizilazi druga namera ili ako ta namera ne bude drugačije ustanovljena (član 24). Posebno konvencionalno pravilo propisano je za privremenu primenu ugovora. U tom smislu postoje dve situacije: 1) da je na dan sukcesije država višestranu ugovor bio na snazi u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija država, i 2) da na dan sukcesije država višestranu ugovor nije još stupio na snagu, ali se privremeno primenjivao na teritoriji na koju

se odnosi sukcesija država. U oba pomenuta slučaja, ako država koja je stekla nezavisnost saopšti svoju nameru da se taj ugovor privremeno primenjuje na njenu teritoriju, ugovor se u tom svojstvu primenjuje između države koja je stekla nezavisnost i svake druge članice koja za to izričito da svoj pristanak ili za koju se, na osnovu njenog ponašanja, može smatrati da je dala svoj pristanak. Isto pravilo važi i za dvostrane ugovore (član 28). Privremena primena višestranog ili dvostranog ugovora može biti okončana prethodnim obaveštenjem koje u razumnom roku dostavi država koja je stekla nezavisnost ili druga zainteresovana država. Razuman rok za prestanak privremene primene prema Bečkoj konvenciji iznosi 12 meseci, računajući od dana prijema obaveštenja (član 29).

### 2.2.3. *Sukcesija u odnosu na nove nezavisne države obrazovane od dve ili više teritorija*

U vezi sa napred navedenim tipom sukcesije država, Konvencija utvrđuje posebna pravila za sukcesiju međunarodnih ugovora u slučaju sticanja nezavisnosti države obrazovane od dve ili više teritorija (čl. 16–29). Tako, ako je na dan sukcesije država ugovor bio na snazi ili ako je bio dat pristanak da se ugovor primenjuje u odnosu na jednu ili više teritorija, ali ne na sve, ugovor se primenjuje na celu teritoriju te države, izuzev ako iz ugovora ne proističe ili ako drukčije nije utvrđeno da bi primena ugovora na celokupnu teritoriju bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova izmenila uslove izvršenja ugovora. Izuzetak postoji takođe u slučaju višestranih ugovora, kod kojih notifikacija o sukcesiji nije ograničena na teritoriju u pogledu koje je ugovor bio na snazi na dan sukcesije država ili u odnosu na koju je pristanak da bude vezana ugovorom dat pre tog datuma. U slučaju višestranog ugovora iz člana 17. stav 3. ili člana 18. stav 4, i dvostranih ugovora, izuzetak postoji ako zainteresovane države postignu drugačiji sporazum.

### 2.2.4. *Sukcesija u odnosu na ujedinjene države*

Sukcesija država može biti posledica ujedinjenja ili fuzije u novi državnopravni subjekt. Spajanje država u jednu novu državu razlikuje se od formiranja nove nezavisne države od bivših zavisnih teritorija ili od integracije jedne ranije zavisne teritorije postojećoj državi, koja nije država prethodnica. Ujedinjenje podrazumeva različite konstitucionalne oblike država, od unitarnih do federativnih, tzv. kompozitnih ili složenih država. Ujedinjenjem u uniju država u kojoj postoji neki oblik federalnih veza, pitanja sukcesije najčešće se uređuju osnovnim konstitutivnim aktima. U međunarodnoj praksi postoji pravilo da države koje ulaze u sastav nove države mogu zadržati u izvesnoj meri sopstveni ugovorni kapacitet.<sup>30</sup> Konvencija pravi distinkciju između sukcesije ugovora koji su bili na snazi i koji nisu bili na snazi na dan sukcesije

<sup>30</sup> Daniel P. O'Connell, "State Succession and the Effect upon Treaties of Entry into a Composite Relationship", *British Yearbook of International Law*, 1963, p. 132.

država. U prvom slučaju, kada se dve ili više država ujedine, obrazujući tako državu sukcesora, svaki ugovor koji je na dan sukcesije država bio na snazi u odnosu na bilo koju od tih država ostaje na snazi u odnosu na državu sukcesora. Ugovor koji ostane na snazi primenjuje se samo na deo teritorije države sukcesora u odnosu na koji je taj ugovor bio na snazi na dan sukcesije država.<sup>31</sup> U slučaju višestranog ugovora koji ne pripada kategoriji predviđenoj u članu 17. stav 3, država sukcesor može da notifikuje da se ugovor primenjuje na njenu celokupnu teritoriju, a može i da postigne sporazum sa ostalim članicama o takvoj primeni, što je rešenje prihvaćeno i kod dvostranih ugovora (član 31). U drugom slučaju, u odnosu na višestranu ugovore koji nisu stupili na snagu, država sukcesor notifikacijom može uspostaviti svojstvo države ugovornice, ako je, na dan sukcesije država, bilo koja od država prethodnica bila država ugovornica u tom ugovoru. Takođe, država sukcesor može notifikacijom uspostaviti svojstvo članice nekog višestranog ugovora koji stupa na snagu posle dana sukcesije država. Kao i u prethodnom slučaju, ako ugovor pripada kategoriji predviđenoj u članu 17. stav 3, država sukcesor može u odnosu na ugovor uspostaviti svojstvo članice ili države ugovornice samo uz saglasnost svih članica ili svih država ugovornica. Svaki ugovor u kome država sukcesor postane država ugovornica ili članica primenjuje se samo na onaj deo teritorije za koji je dat pristanak pre dana sukcesije država, osim višestranih ugovora za koje država sukcesor navede da se primenjuje na celokupnu teritoriju ili za kategoriju ugovora iz čl. 17. tačka 3, država za koje sukcesor i sve članice ili države ugovornice ne postignu drugačiji sporazum (član 32). Ako je pre dana sukcesije država jedna od država prethodnica potpisala višestranu ugovor pod rezervom ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja, država sukcesor na koju se odnosi član 31. može ratifikovati, prihvatiti ili odobriti ugovor kao da je ona potpisala ugovor, i tako postati ugovornica ili članica ugovora (st. 1. čl. 33). Predmetne odredbe ne primenjuju se, ako iz ugovora proističe ili ako je na drugi način ustanovljeno da bi primena ugovora u odnosu na državu sukcesora bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora, ili bi iz osnova izmenila uslove izvršenja ugovora.

### 2.2.5. Sukcesija u odnosu na secesiju delova teritorije

Sukcesija država koja nastupa otcepljenjem dela teritorije otvara mnogobrojna pitanja kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnopravnom planu. U dugoj istorijskoj praksi secesija je često bila način za sticanje državne nezavisnosti (na primer, secesija Belgije od Holandije 1830, Kube od Španije – 1898, i Paname od Kolumbije 1903. godine, Finske od Rusije nakon Prvog svetskog rata, Irske od Velike Britanije 1922, Pakistana od Indije 1947. i Bangladeša od Pakistana 1972. godine). Sve doskora je u međunarodnom

<sup>31</sup> Pravilo je utemeljeno na relativno konzistentnoj međunarodnoj praksi (npr. u slučaju ujedinjenja Egipta i Sirije 1958. godine, Tanganjike i Zanzibara 1964. godine, Republike Jemen i NR Jemena 1990. godine). Videti: Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 2007, str. 277; Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, University Press, Cambridge, 2003, p. 307.

pravu teritorijalni integritet stavljan u prvi plan (na primer, afričke zemlje su se usprotivile secesiji Katange, Bijafre, Južnog Sudana, Eritreje, Batustanskih država). Evolucija međunarodnih odnosa dovela je do situacije da tradicionalni kriterijumi za sticanje državnosti budu upotpunjeni „projektom ljudskih prava”. Na osnovu prava naroda na samoopredeljenje, opravdava se podrška teritorijalnoj secesiji, koja u međunarodnom pravu nije eksplicitno zabranjena. Secesioni akti su uz plebiscitarnu potvrdu i kroz davanje međunarodnog priznanja, postali načini ostvarivanja sukcesije država (na primer, u Africi, kod podele Kameruna, Ruande i Urundija).

Drugi tip sukcesije država koji vodi otcepljenju delova teritorije obuhvaćen je disolucijom ili raspadom država. Poznati su primeri disolucije unije Granade, Venecuele i Ekvadora 1831. (tzv. Velike Kolumbije), potom unije Norveške i Švedske 1905, Austrougarske monarhije 1918, Danske i Islanda 1944, Ujedinjene Arapske Republike 1961, federacije Rodezije i Njase 1963. godine. Savremena međunarodna praksa upotpunjena je sukcesionim slučajevima Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i SFR Jugoslavije. Secesije, razjedinjenja, raspadi i „rastakanja” država, otvaraju vrlo teške probleme razgraničenja prava i obaveza države prethodnice. Prema pravilima Konvencije, proizilazi da opstanak subjektiviteta države prethodnice nije bitan za nasleđivanje međunarodnih ugovora, jer se ne pravi razlika između totalne i parcijalne sukcesije, odnosno sukcesije u slučaju disolucije i sukcesije u slučaju secesije. Opšte pravilo primenjivo kod secesije jeste, da država prethodnica zadržava sva prava i obaveze, dok odvojeni entiteti započinju nov život u okvirima drugih država. Za slučaj raspada, subjektivitet države prethodnice u potpunosti nestaje procesom disolucije, te nijedan deo teritorije bivše države ne može biti preuzet bez srazmernog preuzimanja njenih prava i obaveza.

Konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore u članu 34. polazi od principa ugovornog kontinuiteta koji sledi opštu odredbu člana 29. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine, tako da, bez obzira da li država prethodnica i dalje postoji ili ne, svaki ugovor koji je bio na snazi na datum sukcesije država u pogledu celokupne državne teritorije, ostaje i dalje na snazi u odnosu na državu sukcesora.<sup>32</sup> Trebalo bi naglasiti da je princip ugovornog kontinuiteta bio dosta diskutabilan u vreme kodifikacije ugovorne sukcesije.<sup>33</sup> Pa opet, sasvim je razumljivo da je iz razloga oportuniteta ovaj princip prihvaćen u cilju zaštite stečenih prava velikih sila u vremenu dekolonizacije.<sup>34</sup> Interesi šire međunarodne zajednice, a naročito nesvrstanih zemalja, su se s druge strane kretali u pravcu zaštite državne samostalnosti, jednakosti

<sup>32</sup> Giandonato Caggiano, 76.

<sup>33</sup> *Yearbook of the International Law Commission*, 1974/II, pp. 43–45.

<sup>34</sup> U međunarodnom pravu sukcesije država smatra se da za neravnopravne ugovore zaključene od strane države prethodnice važi princip – *res inter alios acta*. Pravilo je potvrđeno i u članu 35. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine, prema kome: „Ugovorna obaveza za treću stranu nastaje, ako se članice sporazumeju i ako treća država tu obavezu izričito prihvati pismenim putem”. Izmjena i poništenje dozvoljeno je isključivo uz saglasnost ugovornih strana i treće zainteresovane države (član 37).

teritorijalnog integriteta i stalnog suvereniteta nad prirodnim bogatstvima. Pomenuto nastojanje rezultiralo je kodifikacijom i progresivnim razvojem odredaba o sukcesiji novih nezavisnih država. *Inter alia*, kodifikacija je trebalo da dovede do ustanovljavanja jednog stabilnijeg i sigurnijeg pravnog poretka. Uz uzajamna popuštanja između suprotstavljenih strana, konačno je došlo do formalnog prihvatanja navedenog principa.<sup>35</sup>

Kao što ne pravi razliku između državnog raspada i secesije, Konvencija ne pravi razliku ni između prelaza višestranih i dvostranih ugovora. Diferencijacija ipak postoji u odnosu na ugovore na snazi na delu ili delovima teritorije države prethodnice koji su u međuvremenu postali deo države sukcesorke. Naime, prema članu 34. Bečke konvencije, kada se jedan ili više delova teritorije jedne države od nje otcepe da bi obrazovale jednu ili više država, bez obzira da li država prethodnica i dalje postoji ili ne: a) svaki ugovor koji je bio na snazi na dan sukcesije država u pogledu celokupne teritorije države prethodnice ostaje na snazi u odnosu na svaku tako nastalu državu sukcesora; b) svaki ugovor koji je bio na snazi na dan sukcesije država samo u pogledu dela teritorije države prethodnice, koji je postao država sukcesor, ostaje na snazi samo u odnosu na tu državu sukcesora. Izuzetak od pomenutog pravila pravi se u slučaju ako se: a) zainteresovane države drukčije ne sporazumeju, ili b) ako iz ugovora ne proističe ili ako na drugi način nije utvrđeno da bi primena ugovora na državu sukcesora bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova izmenila uslove izvršenja ugovora. U slučaju da nakon otcepljenja dela teritorije država prethodnica opstane, ugovori koji su na datum sukcesije bili na snazi u odnosu na državu prethodnicu, vezuje i dalje ostatak njene teritorije, osim ako: a) o tome nije drukčije dogovoreno; b) nije utvrđeno da se ugovor odnosi jedino na teritoriju koja se otopila od države prethodnice, ili c) iz ugovora ne proističe ili ako nije na drugi način utvrđeno da bi primena ugovora na državu prethodnicu bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova izmenila uslove izvršenja ugovora (član 35). Za ugovore koji nisu na snazi na sam dan sukcesije država ili koji stupaju na snagu nakon ovog dana, predviđeno je nekoliko pravnih rešenja. Tako, nakon otcepljenja jednog ili više delova teritorije, bez obzira na dalje postojanje države prethodnice, država sukcesor može uspostaviti svojstvo države ugovornice ili države članice u višestranom ugovoru na bazi notifikacije (čl. 36. st. 1. i 2). Navedena rešenja ne primenjuju se, ako iz ugovora proističe ili ako je na drugi način ustanovljeno da bi primena ugovora u odnosu na državu sukcesora bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova promenila uslove izvršenja ugovora. Ako ugovor pripada kategoriji predviđenoj u članu 17. stav 3, država sukcesor može uspostaviti svojstvo članice ili države ugovornice u tom ugovoru samo uz pristanak svih članica ili svih država ugovornica. Kao i u prethodno obrazloženim tipovima sukcesije država, za ugovore za koje se utvrdi da ih je država prethodnica pre sukcesije potpisala pod rezervom ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja i da su ti ugovori primenjivani na teritoriji na koju

<sup>35</sup> *Yearbook of the International Law Commission*, 1974/II, pp. 169, 263.

se sukcesija država odnosi, država sukcesor može dati potrebne saglasnosti za njihovo potvrđivanje, prihvatanje ili odobravanje (član 37). Odstupanje je moguće kod postizanja drugačijeg sporazuma strana i u slučaju ako se utvrdi da bi primena ugovora na državu sukcesora bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova menjala uslove njegovog izvršenja. Konačno, izuzetak je moguć ako ugovor vezuje isključivo deo teritorije koji se otepio, odnosno u slučajevima da je za pristupanje određenim kategorijama ugovora potrebna saglasnost svih država članica. Poslednji pomenuti slučaj primenjiv je za ugovore koji nisu stupili na snagu na sam datum sukcesije država.

### 3. Zaključak

Konvencija iz 1978. godine doneta je s namerom kodifikacije i progresivnog razvoja materije o sukcesiji međunarodnih ugovora. Budući da počiva na poštovanju opštih pravila međunarodnog prava ugovora i principa ugrađenih u pravni sistem Ujedinjenih nacija, Konvencija doprinosi jačanju pravne sigurnosti, ali isto tako i jačanju mira i međunarodne saradnje u svetu. Uopšte uzevši, kriterijumi usvojeni u Bečkoj konvenciji o sukcesiji međunarodnih ugovora pokazuju neophodnu fleksibilnost. Sukcesijom u smislu odredaba Bečke konvencije, smatra se: „Zamena jedne države drugom u pogledu odgovornosti za međunarodne odnose jedne teritorije”. Sukcesijom se ne smatraju slučajevi nastali iz akata protivnih međunarodnom pravu. Dejstvo Konvencije ograničeno je na ugovore zaključene između država. Konvencija ne prejudicira pitanja u vezi sa važnošću nekog ugovora, i pri tome, njena primena, ako to proizlazi iz pravila međunarodnog prava, ne može biti na štetu ugovora zaključenih između drugih subjekata međunarodnog prava ili u odnosu na međunarodne sporazume koji nisu sklopljeni u pismenoj formi. Takođe, Konvencija se ne odnosi na ugovore kojima se konstituišu međunarodne organizacije i ugovore koji se usvajaju pod njihovim okriljem. Konvencija je sastavljena od 50 članova koji su metodološki grupisani u sedam delova (prvi deo odnosi se na opšte odredbe; drugi se odnosi na posebne odredbe o dejstvu sukcesije na delu teritorije; treći na efekte sukcesije u slučaju nastanka nove nezavisne države; četvrti na sukcesiju u slučaju ujedinjenja i odvajanja državne teritorije; peti na domašaj Konvencije; šesti na mirno rešavanje sporova i sedmi na završne odredbe). Generalno posmatrajući, Konvencija pravi razliku u pogledu efekata sukcesije na međunarodne ugovore. U tom pogledu, Konvencija razlikuje pravila o automatskoj sukcesiji (*ipso jure* kontinuitetu) i opcionoj sukcesiji na osnovu pravila o „čistom stanju” (*clean slate*), odnosno pravila o promeni granica važenja međunarodnih ugovora (*moving treaty frontiers*). U Konvenciji se ne dovodi u pitanje sukcesija ugovora o međunarodno priznatim granicama i teritorijalnim režimima. Njene odredbe ne prejudiciraju nijedno pitanje koje bi se moglo postaviti u vezi sa dejstvom sukcesije u odnosu na međunarodnu odgovornost države ili otpočinjanjem neprijateljstava između država, odnosno koje bi se moglo postaviti u vezi sa vojnom okupacijom neke teritorije. Ako bi kojim slučajem međunarodni ugovor izgubio pravnu snagu u odnosu na neku državu usled



njene promene, ugovorna prava i obaveze mogu opstati na osnovu kongentnih normi međunarodnog prava. To je potvrđeno pravilo međunarodnog prava kodifikovano i u Bečkoj konvenciji o pravu ugovora iz 1969. godine, kojim se ne prejudiciraju pitanja koja bi se mogla postaviti u vezi sa ugovorima zbog nastupanja sukcesije država. Uprkos činjenici da je Konvencijom regulisano da se njene odredbe primenjuju na sukcesiju do koje bi došlo nakon njenog stupanja na snagu, u dosadašnjoj međunarodnoj praksi države sukcesori su imale punu slobodu da se dogovore i o njenoj retroaktivnoj primeni. Primena pojedinih odredbi Konvencije na sopstvenu sukcesiju u neku ruku je i razumljiva, ako se ima u vidu da države mogu da zaključe da su određena pravila sadržana u Bečkoj konvenciji izraz postojećeg običajnog prava i međunarodne prakse. Konačno, navedeni pristup doprineo je efikasnijem regulisanju savremenih sukcesionih slučajeva, čime je potvrđen i praktični značaj usvojenih rešenja iz Bečke konvencije o sukcesiji država u odnosu na međunarodne ugovore.<sup>36</sup>

### Bibliografija

1. Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998/I.
2. Aust, Anthony, *Modern Treaty Law and Practice*, University Press, Cambridge.
3. Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998/I.
4. Bartoš, Milan, „Rad Potkomiteta Komisije organizacije Ujedinjenih nacija za međunarodno pravo na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Međunarodni problemi*, 1/1963.
5. Bühler, Konrad, „State Succession, Identity, Continuity and Membership in the UN“, *Rapport pour le Centre d'études et de recherches de la Haye*, 1999.
6. Caggiano, Giandonato, „The ILC Draft on Succession of States in Respect of Treaties: a Critical Appraisal“, *Italian Yearbook of International Law*, 1/1975.
7. Dimitrijević, Duško, „Sukcesija država u odnosu na međunarodne ugovore SFR Jugoslavije“, *Strani pravni život*, 1-2/2005.
8. Dimitrijević, Duško, „Sukcesija SFR Jugoslavije u odnosu na međunarodne ugovore“, *Pravni život*, 12/2005.
7. Dimitrijević, Duško, Đorđević, Stevan, *Međunarodno pravo ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.
8. Dimitrijević, Duško, *Međunarodnopravno regulisanje teritorije država*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008.
9. Đorđević, Stevan, „Rad na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1-3/1972.
10. Đorđević, Stevan, Dimitrijević, Duško, *Međunarodno pravo ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.
11. Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 2007.

<sup>36</sup> Duško Dimitrijević, „Sukcesija SFR Jugoslavije u odnosu na međunarodne ugovore“, *Pravni život*, 12/2005, str. 315-344.

12. Lauterpacht, Hersch, *Private Law, Sources and Analogies of International Law*, New, York, 1927.
13. Makonen, Yilma, "State Succession in Africa: Selected problems", *Recueil des Cours de l'Academie de Droit international de la Haye*, 200/1986/V.
14. Marinković, Momirka, „Konvencija o sukcesiji država u odnosu na međunarodne ugovore“, *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu*, Beograd, 1978.
15. Obradović, Kosta, „Pitanje sukcesije država u svetlosti rada Komisije UN za međunarodno pravo“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1–3/1979.
16. O'Connell, Daniel P., "State Succession and the Effect upon Treaties of Entry into a Composite Relationship", *British Yearbook of International Law*, 1963.
17. O'Connell, Daniel Patrick, "The British Commonwealth and State Succession after Second World War", *British Yearbook of International Law*, 1949.
18. O'Connell, Daniel Patrick, *State Succession in Muncipial and International Law*, University Press, Cambridge, 1967/II.
19. Pereira, Albert G., *La succession d' Etats en matière de traité*, Pédone, Paris, 1969.
20. Reid, A.D., "Les servitudes international", *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*, 45/1933.
21. Rossene, Shabtai, *The Law of Treaties, Guide to Legeslative History of the Vienna Convention*, Leyden, 1970.
22. Schermers, Henry G., "Succession of States and International Organizations", *Netherlands Yearbook of International Law*, 1975/VI.
23. Szafarz, Renata, "Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties: a General Analysis", *Polish Yearbook of International Law*, 10/1979–1980.
24. Szegö, Hana Bokor, "Rapport entre la codification sur succession d'Etats en matière de traités et la codification sur le droit des traités", *Acta Juridica Academia et Scientarum Hungaricae*, 1980, vol. 22.
25. Šahović, Milan, „Sukcesija država u odnosu na međunarodne ugovore“, *Međunarodna politika*, 684/1978.
26. Šahović, Milan, *Opšta pitanja kodifikacije međunarodnog prava*, teza, Savez Udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958.
27. Vali, F.A., *Servitudes of International Law*, London, 1958.
28. Vukas, Budislav, Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998/I.

#### *Dokumenti*

1. A/CONF.80/31; Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Doc. F.70. V/5 .
2. Annuaire de la Commission du Droit International , 1962/ II; 1974/II.
3. Annuaire de la Commission de Droit International, 1968/.II, 88; Ibid., 1969/II, 45; Ibid., 1970/II, 27; Ibid., 1971/II, 151; Ibid., 1972/II, 1. Ibid., 1974/II, 1.
4. "Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide", Preliminary Objections, Dissenting Opinion of Judge Kreća, 1996, International Court of Justice Reports, 1996.
5. Documentation officielles de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplement 10, A/925.

6. Document de la Commission sur la succession d'Etats et de Gouvernements, Commission du Droit
7. Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, (Doc. A/CONF. 80/15; A/CONF. 80/31), 1978/III.
8. Doc. A/CONF.80/C.1/L.3.
9. "Gabčikovo-Nagymaros Project Case", Report of International Court of Justice, 1997.
10. General Assembly Official Records, 29th Session, Supplement n° 10, A/9610/Rev. 1, para. 25.
11. Interim Reports of the ILC Conferences held at Helsinki 1966, 1-12; at Buenos Aires 1968, 589-632; at Hague 1970.
12. International, préparé par Milan Bartoš, A/CN.4/SC.2/WP.5, 1962; Annuaire de la Commission de Droit International, 1963/ II.
13. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General, Status as at 31. December 2001, 2001/II.
14. "Report of the International Law Commission on the Work of its 26th Session", 6 May-26 July 1974.
15. "Reservation to the Genocide Convention Case", International Court of Justice Reports, 1951.
16. *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 1/1980.
17. The Effects of Independence on Treaties, ILC, London, 1965.
18. "United Nations Conference on the Succession of States in Respect of Treaties", Comments of Governments, A/CONF.80/5, 1977.
19. "United Nations Conference on the Succession of States in Respect of Treaties", Comments of Governments, A/CONF.80/5, 1977.
20. United Nations Treaty Collection, Internet, [http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq\\_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en), Status as at 08.02.2012.
21. "Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties", August 23, 1978, UN Doc.
22. Yearbook of the International Law Commission, 1968/II; 1974/II.

Duško Dimitrijević, Ph.D.

## THE STATE SUCCESSION IN RESPECT OF TREATIES

### ABSTRACT

1978 Vienna Convention was adopted with the aim of codifying and achieving progressive development of succession of international treaties. Since it relies on the respect of general rules of the international law of treaties and principles that are built in the United Nations legal system, the Convention contributes to attaining legal security, but also to strengthening of peace and international co-operation in the world.

Generally speaking, the criteria adopted in the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties shows the necessary flexibility. As provided by the provisions of the Vienna Convention "Succession of States means the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory". Succession does not apply to the cases resulting from the documents which are not in conformity with international law. The effects of the Convention are limited to the agreements concluded between states. The Convention does not prejudice the validity of an agreement, and by all this, if it results from international law rules it cannot be implemented to the detriment of agreements concluded by other subjects of international law. Also, the Convention is not applied to the agreements constituting international organisations and treaties, which are adopted under their auspices. The Vienna Convention consists of 50 Articles that are methodologically classified in seven parts (the first relates to general provisions; the second to succession in respect of part of territory; the third to the effects of succession in case of creation of newly independent states; the fourth to succession in case of uniting and separation of states; the fifth includes miscellaneous provisions; the sixth relates to peaceful settlement of disputes and the seventh contains final provisions. The Convention differentiates the effects of succession on international treaties. In this sense, the Convention differentiates the rules on automatic succession (*ipso jure* continuity) and optional succession based on the rules on "clean slate" those on moving treaty frontiers. The Convention does not bring into question succession of treaties on internationally recognised borders and territorial regimes. Its provisions do not prejudice any question that could be posed concerning the international responsibility of a state or starting of hostilities between states, or the question that could be raised regarding the military occupation of a territory. If an international treaty accidentally lost its legal effectiveness on a state due to its change, treaty rights and obligations could be maintained by applying cogent norms of international law. This is a confirming rule of international law, which is also codified by 1969 Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties. It does not prejudice questions that could be posed for treaties when the succession of states occurs. In spite of the fact that the provisions of the Convention are applied to succession after it has come into force, so far, successor states have had full freedom to make arrangements on its retroactive implementation. Implementation of some provisions of the Convention on its own succession is understandable in a way, bearing in mind that states can make a conclusions that some rules of the Vienna Convention are an expression of the existing customary law and international practice. Finally, the approach mentioned above, has contributed to more efficient regulation of contemporary succession cases. This has also confirmed the practical significance of the adopted solutions contained in the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties.

*Key words:* International treaties, succession of states, the 1978 Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, codification.