

| | | | | | |
|-------------|-------|----------------|-----|-----------------|-------|
| ТМГ. XXXVII | Бр. 3 | Стр. 1223-1241 | Ниш | јул - септембар | 2013. |
|-------------|-------|----------------|-----|-----------------|-------|

UDK 341.4:504.1

Оригиналан научни рад

Примљено: 08. 04. 2013.

Ревидирана верзија: 29. 05. 2013.

Одобрено за штампу: 10. 09. 2013.

Бојана Чучковић

Универзитет у Београду

Правни факултет

Београд

ОЗБИЉНА ПОВРЕДА МЕЂУНАРОДНЕ ОБАВЕЗЕ ОД СУШТИНСКОГ ЗНАЧАЈА ЗА ЗАШТИТУ И ОЧУВАЊЕ ЖИВОТНЕ ОКОЛИНЕ КАО МЕЂУНАРОДНИ ЗЛОЧИН

Апстракт

Једно од најтежих питања приликом кодификације правила о одговорности државе у оквиру Комисије за међународно право било је питање диференцирања противправних аката на међународне злочине и међународне деликте. Чувени члан 19 Нацрта правила о одговорности, усвојен у првом читању, увео је ово разликовање, као и примере обавеза чије се кршење може квалификовати као међународни злочин. Међу примерима се, помало неочекивано, нашло и озбиљно загађење животне околине, тачније озбиљно кршење норме од суштинског значаја за очување животне околине. Рад анализира решење предвиђено чланом 19 како са начелног тако и са становишта правила међународног еколошког права. Истражује разлоге којима се Комисија руководила приликом израде члана 19, правне последице квалификације извесног акта као злочина или деликта, али и аргументе због којих је донета одлука да се члан 19 брише из актуелних Правила о одговорности државе из 2001. године. С тим у вези аутор поставља питање усклађености овог потеза Комисије са појединим нормама које и даље чине саставни део Правила, али и питање перспективе квалификовања озбиљног загађења животне околине као међународног злочина независно од одређе бившег члана 19 Нацрта, тачније искључиво са позиција актуелног развоја општег међународног права и права заштите животне околине као његове посебне гране.

Кључне речи: Међународни злочин, озбиљно загађење животне околине, одговорност државе, Комисија за међународно право

SERIOUS BREACH OF AN INTERNATIONAL OBLIGATION ESSENTIAL FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AS AN INTERNATIONAL CRIME

Abstract

One of the most complex issues considered within the International Law Commission during the codification of rules on state responsibility was the issue of making a distinction between international crimes and international delicts as two categories of internationally wrongful acts. The well-known Article 19 of the Draft Articles on State Responsibility adopted at first reading introduced not only this differentiation but also examples of international obligations whose breach may be qualified as an international crime. Massive environmental pollution or, specifically, a serious breach of an obligation essential for environmental protection, appeared, somewhat unexpectedly, among the examples. This article analyzes the provision contained in Article 19 not only generally, but also in terms of the rules of international environmental law. The focus of the analysis is on the reasons that guided the Commission when drafting Article 19, on the legal consequences of qualifying certain act as a crime or a delict, as well as on the arguments that prevailed when deciding not to include Article 19 in the present Rules on State Responsibility adopted by the International Law Commission at second reading in 2001. In that regard, the author examines the consistency of the Commission's decision with certain rules that still form an integral part of the Rules, but also the perspectives of qualifying massive environmental pollution as an international crime.

Key words: international crime, massive environmental pollution, state responsibility, International Law Commission

УВОД

Нацрт правила о одговорности државе за противправни акт, усвојен од стране Комисије за међународно право Уједињених нација у првом читању, садржао је по много чему чувен, али и оспораван члан 19 којим је уведена разлика између појма међународног деликта и међународног злочина (International Law Commission - ILC, 1996a).

Иако Комисија у првом ставу наведеног члана истиче да се под противправним актом подразумева акт државе који представља кршење њене међународне обавезе независно од садржине повређене обавезе, већ у другом ставу она пружа дефиницију међународног злочина из чега произилази закључак да је садржина прекршене обавезе ипак релевантна. Са становишта Комисије

„међународни противправни акт који потиче из кршења од стране државе међународне обавезе тако битне ради заштите основних

интереса међународне заједнице да се њено кршење признаје као злочин од стране целе заједнице, чини међународни злочин“ (ILC, 1996a, p. 105).

И док навођење осталих примера међународних злочина у трећем ставу члана 19 Нацрта не мора да изненади уколико се пође од степена утемељености ових норми у бићу међународног права, необична је одлука Комисије да под појам међународног злочина подведе и озбиљно загађење животне околине, а нарочито ако се у виду има степен развијености међународног еколошког права те 1996. године када је члан 19 усвојен, али и околност да је теза да загађење животне околине представља нову врсту међународног злочина била сасвим изузетно заступана у литератури (Van Niekerk, 1976).

Анализа ће у раду бити усмерена на неколико питања.

Као прво, неопходно је истражити мотиве којима се Комисија руководила и разлоге који су превагнули приликом експлицитног квалификавања озбиљне повреде међународне обавезе од суштинског значаја за очување животне околине као међународног злочина, али и утемељености овог става у тада важећем међународном праву.

Друго, ако се озбиљно загађење животне околине као међународни злочин посматра у контексту члана 19 Нацрта, само по себи се намеће питање правних последица ове квалификације, нарочито у светлости правила о одговорности државе за противправни акт и правила о злочинима против мира и безбедности човечанства.

Најзад, озбиљно загађење животне околине треба сагледати и са аспекта актуелних Правила о одговорности државе за противправни акт, тачније Правила која је Комисија за међународно право усвојила у другом читању (ILC, 2001) а Генерална скупштина Уједињених нација примила к знању Резолуцијом 56/83 од 2001. године (General Assembly, 2001). С обзиром на чињеницу да је члан 19 изостављен из сада коначне верзије Правила о одговорности државе за противправни акт, упутно је поставити питање усклађености овог потеза Комисије са појединим нормама које и даље чине саставни део Правила, али и питање перспективе квалификавања озбиљног загађења животне околине као међународног злочина независно од одредбе бившег члана 19, тачније са позиција актуелног развоја међународног права.

О САДРЖИНИ И СТРУКТУРИ БИВШЕГ ЧЛАНА 19 – ДА ЛИ ЈЕ ОЗБИЉНО ЗАГАЂЕЊЕ ЖИВОТНЕ ОКОЛИНЕ ТРЕБАЛО СВРСТАТИ У МЕЂУНАРОДНЕ ЗЛОЧИНЕ?

Уколико се пође од међународних злочина које Комисија наводи у члану 19 Нацрта, уочљива је разлика између обавеза чија се озбиљна повреда може квалификовати као међународни злочин.

Другим речима, да ли се озбиљно загађење животне околине може у овом погледу изједначити са повредом међународног мира и безбедности, кршењем права народа на самоопредељење или систематским кршењем обавеза од суштинског значаја за заштиту човека?

За сваку од прве три повреде које члан 19 подводи под међународни злочин, Комисија пружа и одговарајуће примере у виду конкретних прохибитивних норми међународног права. Свака од тих забрана има историју квалификовања као међународног злочина.

На првом месту члан 19 наводи озбиљну повреду међународне обавезе од суштинског значаја за одржање међународног мира и безбедности, за шта као пример пружа забрану агресије. Комисија свој став образлаже позивањем на читав низ међународних докумената који не само што забрањују употребу силе у односима између држава (ILC, 1996, р. 111, пара. 14), већ и експлицитно говоре о агресији као „међународном злочину“ (League of Nations, 1923, р. 1521; League of Nations, 1924, р. 21). Ови акти су имали одлучујући утицај на формирање забране употребе силе као обичајне норме међународног права и пре усвајања Повеље Уједињених нација (Brownlie, 1963, р.110).

Временско раздобље које је уследило након Другог светског рата од значаја је за формирање релевантних одредаба о праву народа на самоопредељење попут забране колонијалне доминације, апартхејда, али и норме о забрани геноцида. Мада су у литератури изражена схватања да забрана расне дискриминације, апартхејда и принцип самоопредељења народа представљају „контроверзне кандидате“ за статус императивних норми (Lowe, 2007, р. 59), читав низ међународних инструмената и резолуција усвојених од стране Генералне скупштине Уједињених нација потврђују да колонијална доминација представља претњу по међународни мир и безбедност, док одговарајуће међународне конвенције јасно квалификују апартхејд и геноцид као међународне злочине (ILC, 1996, рр. 116-118).

Међутим, Комисија се није задовољила напред поменутиим међународним обавезама већ инсистира на томе да постоји још једна област

„у којој понашање држава указује на то да су оне, и народи које представљају, постали свесни и да постају све више свесни озбиљне штете која може да настане из појединих активности, као и да схватају потребу да међународно право постави строга ограничења претерано опасном вршењу слободе“ (ILC, 1996а, р. 118).

За некога ко није упућен у садржину члана 19, сигурно би представљало велико изненађење што Комисија под том новом облашћу заправо подразумева заштиту околине од загађења. У оквиру Комисије је владала потпуна сагласност у погледу тога да кршење норми од суштинског значаја за очување животне околине предста-

вља међународни злочин. Разлике су се једино тичале питања да ли се треба ограничити на масовно загађење атмосфере и мора, или би у став 3(д) требало укључити и друге случајеве загађења животне околине (Spinedi, 1988, p. 29).

Из релевантних делова коментара Комисије уз члан 19 може се извести закључак да је Комисија у такозваном заједничком интересу видела основ за уношење тачке д) у трећи став. Ипак, начин на који Комисија образлаже своју одлуку не делује нарочито уверљиво, тим пре што и сама закључује да су напори да се установи обавеза за државе да се уздрже од поступака којима би била причињена еколошка штета, „за сада веома ограничени“ (ILC, 1996a, p. 119).

Разматрања Комисије су уз то и у читом контрасту јер Комисија најпре истиче да су се формирала нова правила међународног права у овој области, да су извесна правила у процесу настанка, док су нека, већ важећа правила, добила на тежини и значају (ILC, 1996a, pp. 111–112), да би нешто касније заузела став да постојећа правила општег међународног права у овој области и, што је још чудније, правила која ће у будућности тек настати, „треба посматрати у значајној мери као перемпторне норме читаве међународне заједнице“ (ILC, 1996a, p. 119).

У вези са аргументацијом коју износи Комисија, потребно је осврнути се на неколико елемената.

Прво, Комисија не наводи конкретне норме нити инструменте међународног права у којима су ова правила садржана, што пак чини када су у питању остали случајеви међународних обавеза од суштинског значаја за међународну заједницу и поред чињенице да је њихова утемељеност у међународном праву неспорна. Она се задовољава простом констатацијом да су поједина неписана правила „настала или су у процесу настанка у виду међународног обичаја“, ослањајући се искључиво на Декларацију Уједињених нација о животној околини из Стокхолма и чињеницу да она прокламује да заштита и унапређење животне околине представља „обавезу свих Влада“ (ILC, 1996a, p. 119). Свакако да изненађује позивање Комисије на Декларацију из 1972. године, која не само да представља школски пример инструмента меког права већ се обичајни карактер њених одредаба оспорава и данас, двадесет година након усвајања (Diriu, 2007, p. 449). Осим тога, 1996. године када је Нацрт правила о одговорности државе за противправни акт усвојен у првом читању, мултилатералним међународним уговорима већ су увелико била регулисана бројна питања од значаја за заштиту животне околине и различити видови загађења (United Nations Environment Program, 2005). У том смислу изненађује што Комисија није поменула нити један од међународних споразума који регулишу област заштите животне средине.

Друго, вишестрани међународни уговори којима је регулисана заштита животне околине, не одређују загађење животне околине као „злочин“, чак ни у случају да се ради о такозваном „масовном“ или „озбиљном“ загађењу. Штавише, када су у питању правила о одговорности за еколошку штету, постојање озбиљне или значајне штете је услов за постојање противправног акта и то у смислу међународног деликта, а не међународног злочина (Barboza, 2002, p. 514). Загађење животне околине које није озбиљно или значајно, представља нешто што државе толеришу, и што произлази из принципа одрживог развоја који дозвољава одрживу деградацију животне околине „у смислу загађивања које не прелази правом утврђене квалитативне и квантитативне стандарде“ (Крећа, 2010, str. 665).

Треће, Комисија се не устручава од позивања на норме које ће у сфери заштите околине од загађења тек настати, а за које је прилично уверена да ће се не само формирати већ и да ће стећи статус императивних норми међународног права. Овај став Комисије би се могао окарактерисати као визионарски чак и са аспекта временске дистанце од готово двадесет година, колико је протекло од усвајања Нацрта правила о одговорности државе у првом читању. Уосталом, позивањем на будуће норме међународног права Комисија одступа од саме одредбе члана 19, тачније прве реченице из става 3, из које следи да конкретне примере међународних злочина изводи из „правила међународног права која су на снази“. Комисија је ипак превише слободна када закључује да

„озбиљно кршење тих обавеза не може а да не буде виђено од стране свих чланица заједнице као међународни противправни акт нарочито озбиљног карактера, као међународни злочин“ (ILC, 1996a, p. 119).

Из аргументације коју Комисија користи како би образложила подвођење озбиљног загађења животне околине под појам међународног злочина, може се закључити да је за њу било далеко важније да да одговор на питање да ли и из којих разлога треба повући разлику између међународних деликата и међународних злочина, него да ли је озбиљном загађењу животне околине заиста место међу одредбама члана 19 Нацрта.

ЗНАЧАЈ И ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ КВАЛИФИКАЦИЈЕ ОДРЕЂЕНОГ АКТА КАО МЕЂУНАРОДНОГ ДЕЛИКТА ИЛИ МЕЂУНАРОДНОГ ЗЛОЧИНА

Намећу се два питања у вези са повлачењем разлике између две категорије међународних противправних аката. Прво се тиче основа, тј. разлога за повлачење разлике између међународних деликата и међународних злочина. Друго питање се односи на правне после-

дице овог разликовања. Оба питања биће размотрена како са начелног становишта, тако и са становишта озбиљног загађења животне околине као међународног злочина.

Разлику између међународних деликата и међународних злочина Комисија не сматра чисто описном већ нормативном (ILC, 1996a, p. 107). Највећу тежину придаје околности да међународном праву није страна диференцирање између појединих категорија норми, у ком смислу посебно истиче поделу на императивне и диспозитивне норме међународног права. Члан 53 Конвенције о уговорном праву садржи општу дефиницију когентних норми међународног права. Кључни елементи појма огледају се управо у томе што је когентна норма као таква „прихваћена и призната од стране целокупне међународне заједнице“ (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, art. 53), те изражава

„суштинске, фундаменталне интересе међународне заједнице као целине, интересе чије је поштовање императив, *conditio sine qua non* опоредног постојања суверених држава“ (Крећа, 2010, стр. 469).

Овај елемент је, бар са становишта члана 19 Нацрта, уједно и суштинско обележје противправног акта који би се могао квалификовати као међународни злочин. Да ли то значи да свака повреда когентне норме међународног права представља међународни злочин или се веза између ова два појма огледа у нечем другом?

Комисија је мишљења да би повлачење паралеле између когентних норми међународног права и међународних злочина представљало „привлачно поједностављење, али да се са начелног становишта не чини прихватљивим“ (ILC, 1996a, p. 130), док другачије мишљење заступа Етински (2010, стр. 268). Комисија инсистира на томе да би било погрешно закључити да свака повреда перемпторне норме представља међународни злочин, али и да је једнако погрешно тврдити да искључиво повреда когентне норме може довести до међународног злочина.

Између појма *ius cogens*-а и појма међународног злочина не постоји потпуно преклапање. *Ius cogens* је шири појам од појма међународног злочина јер обухвата норме чија повреда не мора бити квалификована као међународни злочин. Ипак, чини се да се под међународним злочинима подразумевају увек кршења когентних норми међународног права. Уз једно прецизирање – да се не ради о било каквом већ озбиљном кршењу норме од суштинског значаја за очување интереса читаве међународне заједнице (Crawford, Pellet, Olleson & Parlett, 2010, pp. 423–426). Произилази да само озбиљна повреда когентне норме међународног права може бити сматрана међународним злочином, односно да појам когентне норме треба да буде одлучујући приликом квалификације извесног понашања као

међународног злочина. Када би свака повреда перемпторне норме међународног права аутоматски представљала међународни злочин, сама категорија међународних злочина би у међународном праву била непотребна, а члан 19 Нацрта је могао да употреби израз „озбиљно кршење императивне норме међународног права“. Чињеница да је Комисија ипак одлучила да употреби израз међународни злочин, указује на закључак да се ради о две различите категорије, те да је за постојање међународног злочина потребно да буду испуњена два услова. С једне стране, неопходно је да се ради о кршењу обавезе од суштинског значаја за очување интереса међународне заједнице као целине. С друге стране, нужно је да се ради о озбиљном кршењу овакве норме.

Ако се управо изнета разматрања о појму и нужним елементима међународног злочина ставе у контекст правила о заштити животне околине, чини се да ова правила не испуњавају први и основни услов да би њихова повреда била квалификована као међународни злочин. Не ради се, бар на актуелном ступњу развоја међународног права, о императивним нормама (Vönelu, 2000, p. 202; Fitzmaurice, 2001, p. 149). Комисија ову околност покушава да компензује на два начина. С једне стране, тиме што не инсистира на когентној норми као нужном услову за постојање међународног злочина јер, иако тврди да „ће обавезе чија повреда представља злочин „обично“ бити оне које произлазе из когентних норми“, овај закључак не види као апсолутан (ILC, 1996a, p. 130). С друге стране, Комисија ипак осећа потребу да норме од суштинског значаја за очување животне околине одреди као норме које „у великој мери треба сматрати перемпторним нормама“ (ILC, 1996a, p. 119), чиме поново потенцира значај везе између појма међународног злочина и појма перемпторне норме општег међународног права. Смелост којом Комисија подводи норме од суштинског значаја за очување животне околине под *ius cogens* свакако је изненађујућа, тим пре што је исто тело имало потпуно другачији приступ приликом рада на правилима која су касније преточена у Конвенцију о уговорном праву. У коментару уз члан 53 Конвенције о уговорном праву Комисија за међународно право је изнела примере уговора који би се сматрали ништавим услед сукоба са нормом когентног карактера (ILC, 1966, p. 248). Када се примери које Комисија пружа за когентне норме међународног права упореде са примерима међународних злочина садржаним у одредби члана 19 Нацрта правила о одговорности државе за противправни акт, може се уочити да се разлика огледа управо у нормама које за циљ имају заштиту околине од загађења. Наиме, озбиљно кршење ових норми Комисија сврстава у међународне злочине, док их уопште не наводи међу примерима императивних норми међународног права. Ненавођење ових норми међу примерима когентних норми међународног

права ни у ком случају не треба схватити као коначно одређење њиховог статуса. Комисија је у коментару уз члан 53 *exempli causa* навела примере когентних норми, не искључујући тиме могућност да неке друге норме стекну исти статус. Међутим, ако је судити према најновијим радовима доктрине међународног права, правила о заштити околине од загађења се ни данас не убрајају у императивне норме међународног права (Крећа, 2010, стр. 470).

Други услов за постојање међународног злочина у еколошкој сфери тиче се интензитета, тј. степена озбиљности кршења норме од суштинског значаја за очување животне околине. Ламерс (Lammers, 1984, pp. 627–628) покушава да дефинише појам масовног загађења животне околине, тј. да одреди елементе који би морали да постоје како би се радило о масовном загађењу као међународном злочину. Инсистира на географској распрострањености, чињеници да загађење погађа више држава, али и нарочито штетним одликама загађујућих материја, те временском периоду у коме је загађење настало и његовом трајању. Ипак, чини се да је главни проблем управо у специфичном појму еколошке штете који се формирао у међународном праву, а који захтева озбиљну штету као услов за постојање противправног акта у смислу међународног деликта а не међународног злочина.

Поред поделе на императивне и диспозитивне норме међународног права, за одређење појма међународног злочина од значаја је и принцип индивидуалне кривичне одговорности. Наиме, загађење животне околине се помиње искључиво у контексту ратних злочина из чега произлази да би се озбиљно загађење животне околине могло сматрати међународним злочином само уколико је извршено у време оружаног сукоба, не и у доба мира. Нацрт кодекса злочина против мира и безбедности човечанства усвојен од стране Комисије за међународно право 1996. године предвиђа у ставу г) члана 20 да

„у случају оружаног сукоба, употреба метода и средстава ратовања која нису оправдана војном потребом са намером да се изазове распрострањена, дугорочна и озбиљна штета природној околини и тиме тешко наруши здравље и опстанак становништва, као и да та штета настане“, представља ратни злочин (ILC, 1996b, p. 54).

Овом решењу су претходиле дискусије током којих су изнети различити ставови. Посебна радна група чији је задатак био да стране размотри питање квалификације радњи које представљају озбиљно загађење животне околине (ILC, 1995, paras. 38–39), дала је неколико алтернативних предлога. Предложила је Комисији да наведено дело сматра ратним злочином, злочином против човечности или пак посебним злочином против мира и безбедности човечанства. Комисија се определила за решење којим се намерно и озбиљно загађење животне околине подводи под ратне злочине (ILC, 1996a, paras. 43–44). Из коначне одредбе члана 20 Нацрта произилази да не пред-

ставља свака штета по животну околину међународни злочин већ само уколико су испуњена три услова. Први услов захтева да употребу метода и средстава ратовања у конкретном случају не оправдава војна потреба. Из наведеног следи да је озбиљно загађење животне околине дозвољено уколико је оправдано циљем оружаног сукоба. Други услов подразумева да је поступање у питању извршено са посебном намером да се изазове распрострањена, дугорочна и озбиљна штета по природну околину, чиме се пак нарушава здравље и опстанак становништва. Овај услов потенцира постојање нарочито озбиљних последица, али последица по здравље и опстанак становништва чиме Комисија доказује да на животну околину не гледа као на вредност и заштитни објект *per se*. Произлази да се штета по животну околину која уједно не представља и штету по здравље и опстанак човека, не би могла сматрати ратним злочином са становишта Нацрта кодекса, ма колико распрострањена и озбиљна била. Треће, да би се радило о ратном злочину, нужно је да је штета и наступила. Иако Нацрт кодекса злочина против мира и безбедности човечанства није прихваћен од стране држава, његов значај је велики са становишта утицаја који је имао приликом израде Статута Сталног међународног кривичног суда. Члан 8 Статута предвиђа у ставу 2 (б, IV) да се под међународним злочином подразумева

„намерно предузимање напада и поред сазнања да ће такав напад узроковати губитак живота или повреде цивила или штету цивилним објектима или распрострањену, дугорочну и озбиљну штету природној околини која би била у очигледној несразмери са намераваном конкретном и непосредном војном предношћу“ (Statute of the International Criminal Court, 1998, art. 8).

Први услов садржан у Нацрту кодекса злочина против мира и безбедности човечанства је опстао. И даље се начелу војне потребе даје предност у односу на заштиту околине од загађења. Међутим, као позитиван помак треба видети то што се штета причињена природној околини не посматра искључиво кроз штету нанету цивилном становништву већ се два облика штете постављају алтернативно.

Управо изнета разматрања о индивидуалној кривичној одговорности не иду у прилог тези да озбиљно кршење норме од суштинског значаја за очување животне околине представља међународни злочин. Наиме, озбиљно загађење животне околине се, са становишта позитивног међународног права, може сматрати међународним злочином само уколико је извршено у време оружаног сукоба. Стивенс (Stephens, 2009, p. 55) у томе препознаје усклађеност римског Статута са ставом који је Међународни суд правде заузео у саветодавном мишљењу које се тичало законитости употребе нуклеарног оружја. Суд је сматрао да међународно еколошко право само указује

на значајне еколошке факторе које треба на прави начин узети у обзир у контексту имплементације принципа и правила права које се примењује у оружаном сукобу (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 1996, para. 33). Предлог који је учињен током израде Нацрта кодекса међународних злочина а који се огледао у томе да озбиљно загађење животне околине постане посебан међународни злочин или пак злочин против човечности, није прихваћен. У том смислу Мегре (Mégret, 2011, p. 246) истиче да би штетне последице одређеног акта требало да буду одлучујуће, а не контекст у коме су настале, тј. да ли се ради о оружаном сукобу или не. Да је овај предлог прихваћен, евентуално би се могло разматрати подвођење озбиљног кршења норме од суштинског значаја за очување животне околине под тачку а) члана 19 Нацрта правила о одговорности државе за противправни акт, не и као посебан облик међународних злочина наведен у тачки д). Друго решење нуди Маркизио (Marchisio, 2012) за кога би се озбиљно загађење животне околине могло подвести и под став ц) члана 19 будући да се у случајевима масовног загађења истовремено озбиљно и масовно крше и основна људска права. Иако би се овим решењем превазишли поједини проблеми у вези са еколошким злочиним, оно почива на антропоцентричном приступу очувању животне околине, приступу који у животној околини не види самостални заштитни објект. Исто мишљење дели и Халси (Halsey, 1996–1997, p. 217).

Друго питање које треба размотрити у вези са повлачењем разлике између међународних деликата и међународних злочина тиче се правних последица ове дистинкције. Ако се са терена одговорности појединца за међународна кривична дела поново вратимо на терен одговорности државе за противправни акт, произилази да је разлика између две категорије противправних аката уведена са одређеним разлогом, односно сугерише се да постоје различити режими међународне одговорности у зависности од тога да ли се акт лица, који се може приписати држави, квалификује као међународни злочин или пак као међународни деликт.

Из коментара уз члан 19 Нацрта правила о одговорности државе за противправни акт следи да Комисија за међународно право разлику у режимима одговорности види на два нивоа. Први је ниво конкретних правних последица које би установљење међународне одговорности државе за собом повукле. Други ниво тиче се позивања државе штетника на одговорност, тачније круга држава које су овлашћене да ставе у погон примену правила о одговорности државе за противправни акт.

Комисија заступа став да идеја да противправни акти увек повлаче исту обавезу, ону која се тиче накнаде проузроковане штете, а да од противправног акта зависи само одређивање износа накнаде,

једноставно представља становиште о коме се није довољно размислило (ILC, 1996а, р. 127). Стога уводи посебно поглавље у коме су садржане одредбе о правним последицама међународних злочина. Члан 51 Нацрта правила о одговорности усвојеног у првом читању предвиђа да међународни злочин, уз последице које повлачи било који међународни противправни акт (међународни деликт), може повући и последице садржане у члановима 52 и 53 Нацрта. Смисао одредбе члана 52 огледа се у искључењу појединих ограничења која се намећу у погледу повраћаја у пређашње стање и сатисфакције у случајевима када се ради о међународним злочинима (ILC, 1996а, рр. 347–348). Одредбом члана 53 Нацрта Комисија установљава правне последице међународног злочина не само за државу штетника већ и за било коју другу државу. Конкретно, члан 53 Нацрта предвиђа да ће свака држава имати обавезу да не призна као закониту ситуацију која је настала извршењем међународног злочина, да не пружа помоћ држави која је злочин извршила, да сарађује са осталим државама у циљу извршења претходне две обавезе, као и да сарађује са осталим државама у предузимању мера којима би биле елиминисане последице злочина (ILC, 1996а, р. 349).

Мишљење Комисије дели и део доктрине међународног права. Верзил (Verzijl, 1973, р. 741) тако сматра да међународни злочин, за разлику од међународног деликта, ствара не само обавезу за државу штетника да успостави пређашње стање или да надокнади штету већ да за собом повлачи примену санкција од стране међународне заједнице. Шиндлер (Schindler, 1973, рр. 483, 508, 561, 562) предлаже у извештају о начелу неинтервенције упућеном Институту за међународно право да се одржавање режима колонијалне или расистичке доминације сматра међународним противправним актом *erga omnes* карактера, што би за последицу имало стварање права трећих држава да предузму интервенцију, додуше интервенцију која није оружана.

Ипак, последице противправног акта у виду повраћаја у пређашње стање, накнаде штете, престанка вршења противправног акта и забране његовог понављања, постављене су и формулисане на довољно широк и општи начин, чиме се телу које одређује последице установљене одговорности оставља могућност да их прилагоди околностима конкретног случаја. Осим тога, последице које Комисија истиче као „посебне“ када се ради о међународним злочинима, не морају нужно бити и обично нису квалификоване као правне последице грађанске одговорности државе установљене у, примера ради, судском поступку. Оне пре припадају домену последица које би биле својствене политичкој одговорности државе у оквиру рецимо система Уједињених нација, других међународних организација и тела или уопште односа између држава и произлазе из идеје да извршење међународног злочина за собом повлачи примену санкција што

представља јасан утицај кривичног права. Иако су у доктрини међународног права присутна мишљења да ће се један од најважнијих задатака међународног права у XXI веку састојати управо у томе да се заокружи и усклади систем санкција за повреду његових правила (Кривокапић, 2011, стр. 50), не треба изгубити из вида околност да се правила о одговорности државе за противправни акт своде искључиво на правила о грађанској одговорности државе независно од тога да ли се противправни акт квалификује као међународни злочин или међународни деликт. Овај облик одговорности се установљава пред телима судског карактера и његове последице се тичу искључиво односа између држава које су странке у поступку. Самим тим, наметање обавеза трећим државама које нису учествовале у поступку, попут обавеза наведених у члану 53 Нацрта, не само што се налази изван надлежности судског органа већ припадају домену политичке а не грађанске одговорности државе.

Други ниво разликовања међународних злочина од осталих међународних противправних аката тиче се питања позивања државе штетника на одговорност. Развоју правила о одговорности државе у овом домену значајно је допринео Међународни суд правде. У пресуди од 18. јула 1966. године у случају *South West Africa*, Суд је изнео став да међународно право не познаје институт који би представљао еквивалент установи *actio popularis*, тачније право сваке државе да предузме правне радње у циљу заштите јавног интереса (*South West Africa*, 1966, р. 47). Ипак, само неколико година касније, Међународни суд правде доноси чувену пресуду у случају *Barcelona Traction* којом значајно појашњава наведено питање. Суд истиче да треба повући разлику

„између обавеза државе према међународној заједници као целини и оних које настају у односу на другу државу у сфери дипломатске заштите. Самом својом природом прва група обавеза представља бригу свих држава. У погледу значаја права која су у питању, треба сматрати да све државе имају правни интерес да их заштите; ради се обавезама *erga omnes*.“ (*Barcelona Traction*, 1970, р. 32)

Комисија у овоме види доказ да одговорност код обавеза *erga omnes* постоји не само у односу на државу којој је причињена штета већ и у односу на све државе чланице међународне заједнице. Из наведеног произлази да ће свака држава моћи, највероватније судским путем, да на одговорност позове државу која је повредила ову врсту обавезе. То је и главни аргумент који Комисија користи у прилог тези да постоје два различита режима међународне одговорности, односно да противправне акте треба поделити на међународне злочине и међународне деликте.

ПОСЛЕДИЦЕ БРИСАЊА ЧЛАНА 19 НАЦРТА И ПЕРСПЕКТИВЕ
КВАЛИФИКОВАЊА ОЗБИЉНОГ ЗАГАЂЕЊА ЖИВОТНЕ
ОКОЛИНЕ КАО МЕЂУНАРОДНОГ ЗЛОЧИНА

Одредба о повлачењу разлике између две категорије међународних противправних аката не чини саставни део актуелних Правила о одговорности државе за противправни акт из 2001. године. У том погледу намећу се два питања. Прво, како објаснити околност да су норме, које су биле у непосредној вези са овим разликовањем, и даље садржане у Правилима о одговорности државе за противправни акт? Друго, на који начин се брисање члана 19 рефлектује на примену правила о одговорности државе за еколошку штету?

Увођење међународних злочина у Нацрт правила о одговорности државе за противправни акт очигледно је учињено с намером да се оправда инсистирање на различитим режимима одговорности који би постојали у зависности од тога да ли се ради о међународном деликту или међународном злочину. Испоставило се, међутим, да је тиме Комисија само непотребно закомпликовала ствари. Наиме, специфичне последице су опстале у актуелним Правилима о одговорности, с тим што се не ради о последицама међународних злочина већ о „специфичним последицама озбиљног кршења обавезе која произлази из императивних норми општег међународног права“ (ILC, 2001, art. 40, 41). Саставни део актуелних Правила чини и идеја да се извесне обавезе дугују међународној заједници у целини, а не само одређеним државама, чиме се решава питање правног интереса државе која није оштећена приликом позивања државе штетника на одговорност (ILC, 2001, art. 48). Обе идеје је очигледно у самом тексту Нацрта требало спровести на начин који ће за државе бити прихватљив. Дакле, сличан мада не идентичан исход постигнут је кроз институте који су мање спорни у позитивном међународном праву, попут когентних норми и обавеза *erga omnes*, тачније избегавањем такозване „пенализације међународног права“ (Crawford, 2003, p. 19). Уношење појма међународни злочин у правила о одговорности државе по логици ствари покреће питање шта се подразумева под „злочиним“ извршеним од стране државе. Два су начина гледања на овај појам. Један се огледа у томе да се заправо ради о ситуацији у којој је међународни злочин извршило лице које је део државне организације и структуре услед чега се његови акти приписују држави. Дато лице ће одговорати по принципу индивидуалне кривичне одговорности, али одговорност саме државе, уколико су испуњени услови за њено постојање, кретаће се и даље у оквирима грађанске а не кривичне одговорности. Други се своди на пуку терминологију јер се под међународним злочинима не подразумевају злочини у правом смислу те речи већ само „пежоративан начин да се опишу озбиљна кршења појединих норми“ (Crawford, 2003, p. 21). Ово мишљење деле

и Пеле и Даје (Pellet, Dailler, 2002, p. 770) који у новом приступу виде само „мучно парафразирање“, које се користи уместо речи злочин. У оба случаја потпуно је оправдано усвајање јединственог појма противправног акта без разликовања на злочине и деликте.

Ипак, ако би се ефекти брисања члана 19 Нацрта сагледали искључиво са становишта норми о заштити животне околине, закључак би се могао свести на то да је управо ова грана међународног права највише изгубила његовим уклањањем. И то из неколико разлога.

Прво, примена чланова 40, 41 и 48 Правила о одговорности државе за противправни акт из 2001. године као претходан услов захтева да се ради о одређеним врстама норми, тачније о когентним нормама међународног права (чланови 40 и 41), односно обавезама које се дугују читавој међународној заједници (члан 48). У оба случаја преовлађује став да норме о заштити животне околине још увек нису стекле овај статус. Решењем садржаним у бившем члану 19 Нацрта проблем је био превазиђен. Осим тога, бивши члан 40 Нацрта из 1996. године, који је регулисао круг држава које могу позвати на одговорност државу штетника, у трећем ставу је изричито предвиђао да се код међународних злочина оштећеном државом сматрају све државе. Најзад, квалификација забране тешког загађења животне средине као међународног злочина у многоме би олакшала и примену појединих чланова актуелних Правила о одговорности државе попут члана 48 који регулише питање позивања на одговорност од стране државе која није непосредно оштећена.

Друго, за загађење животне околине би од значаја била одредба којом се искључује вођење рачуна о пропорционалности приликом одређивања повраћаја у пређашње стање као последице установљене одговорности. Ово решење је било садржано у члану 52 Нацрта из 1996. године, али не представља саставни део релевантне одредбе Правила о одговорности државе из 2001. Наиме, чланом 52 Нацрта из 1996. године било је предвиђено да, када су у питању међународни злочини, право оштећене државе на установљење пређашњег стања не подлеже ограничењу из члана 43(ц), а које се огледа у томе да повраћај у пређашње стање није у несразмери са коришћу коју би оштећена држава добила применом правила о повраћају уместо правила о накнади штете. Услед специфичног карактера штете по животну околину, једина последица установљене одговорности која би била у стању да избрише ефекте противправног акта јесте управо *restitutio in integrum*. Међутим, у случајевима озбиљног загађења повраћај у пређашње стање је често немогућ и у несразмери са теретом који би пао на државу штетника. Штавише, у пракси Међународног суда правде је већ солидно утемељеном правилу да облик репарације зависи од природе и обима штете (*Avena and Other Mexican Nationals*, 2004, p. 59, para.119), додат и нови услов који је својствен управо случајевима кршења обавеза којима се штити животна околина, а ко-

ји облик репарације чини зависним од врсте противправног акта (*Pulp Mills on the River Uruguay*, 2010, p. 78, para. 276). Суд под овим не подразумева разлику између међународних деликата и међународних злочина већ деобу на такозване процедуралне и материјалне обавезе у сфери међународног еколошког права. Раслојавање материјалне обавезе спречавања еколошке штете на неколико обавеза процедуралног карактера није корисно са становишта правних последица установљене одговорности. Повреда процедуралне обавезе не само да не повлачи конкретну последицу јер довољно задовољење у том случају представља признање да је обавеза повређена већ установљење одговорности за повреду процедуралне обавезе нема консеквенци ни по евентуално установљење повреде обавезе материјалног карактера. Произлази да најновија пракса Међународног суда правде тежи проналажењу механизма путем којих би се општа правила о одговорности државе за противправни акт прилагодила специфичним потребама еколошке штете. Механизам заснован на повлачењу разлике између обавеза процедуралне и материјалне природе, уместо да приближи класична правила о одговорности државе специфичностима међународног еколошког права заправо их, можда са намером, удаљава.

Треће, на месту је запитати се да ли би судбина норме о забрани масовног загађења била другачија да је члан 19 остао саставни део Правила о одговорности државе из 2001. године. Да ли би се норме о заштити околине, због утицаја Комисије за међународно право, њене репутације и „парадоксалног односа између форме и ауторитета“ (Сагон, 2002, p. 857), брже и чвршће етаблирале у међународном праву?

ЗАКЉУЧАК

Покушаји уношења кривичне одговорности државе у међународно јавно право одбачени су услед неспојивости његових инхерентних карактеристика и општих услова за постојање кривичне одговорности. Ову дебату оживео је члан 19 Нацрта правила о одговорности државе од 1996. године (Crawford, 1998, p. 296). Међутим, погрешно је, сада већ бивши члан 19 Нацрта, посматрати са становишта кривичне одговорности државе. Он и није био унет са намером да успостави нови режим одговорности. Њега треба сагледати у светлости грађанске одговорности државе и потребе Комисије за међународно право да повуче разлику између противправних аката који су нарочито озбиљне природе и оних који то нису. Приступ није лишен недоследности и у пракси би изазвао значајан број проблема. Примера ради, само навођење аката који би се сматрали нарочито озбиљним, доводи до закључка да остали то нису. С друге стране, акти наведени у члану 19 могу у зависности од ситуације имати и различит домаћај, што упућује на закључак да садржина норме која се кр-

ши није пресудна. Ипак, да је члан 19 задржан у актуелним Правилима о одговорности, по свој прилици би био у стању да реши неке друге проблеме. Као што је већ поменуто, доведен у везу с чланом 48 Правила, овај члан омогућио би веома широко тумачење појма државе која није непосредно оштећена, али која може да позове на одговорност државу штетника чиме би један од највећих проблема међународног еколошког права, проблем штете нанете просторима изван националних јурисдикција држава, потенцијално био превазиђен. Мада се подвођење озбиљног кршења међународне обавезе од суштинског значаја за очување човекове околине под појам међународног злочина критикује и чак назива „парадоксалним“ (Pellet, Dailler, 2002, p. 1298), у њему треба видети један у низу покушаја да се одговори на недостатке режима који није у потпуности спреман да се ухвати у коштац са изазовима које пред њега стављају савремени еколошки проблеми.

ЛИТЕРАТУРА

- Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*. (2004), ICJ Reports, 12.
- Barboza, J. (2002). Liability: Can We Put Humpty-Dumpty Together Again? *Chinese Journal of International Law*, 1(2), 499–526.
- Barcelona Traction. Light and Power Company. Limited*. (1970). Judgment, ICJ Reports, 3.
- Brownlie, I. (1963). *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Clarendon Press.
- Van Niekerk, B. (1976). Environmental Pollution – the New International Crime. *South African Law Journal*, 93, 68–80.
- Verzijl, J.H.W. (1973). *International Law in Historical Perspective*. Leiden: Stijhoff.
- Vöneky, S. (2000). Peacetime Environmental Law as a Basis of State Responsibility for Environmental Damage Caused by War. In: E. Austin & C. Bruch (Eds.), *The Environmental Consequences of War (190–225)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dupuy, P.-M. (2007). Formation of Customary International Law and General Principles. In: D. Bodansky, J. Brunnée & E. Hey (Eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (449–466). Oxford: Oxford University Press.
- Етински, Р. (2010). *Међународно јавно право*. Београд: Службени гласник.
- International Law Commission. (1966). Draft articles on the law of treaties with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 248, A/6309/Rev.1, Part II, Chap. II.
- International Law Commission. (1995). *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two.
- International Law Commission. (1996a). Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Act adopted on First Reading. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two.
- International Law Commission. (1996b). Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two .

- International Law Commission. (2001). Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Act adopted on Second Reading, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two.
- Крећа, М. (2010). *Међународно јавно право*. Београд: Службени гласник.
- Кривокапић, Б. (2011). *Актуелни проблеми међународног права*. Београд: Службени гласник.
- Lammers, J.G. (1984). *Pollution of International Watercourses*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- League of Nations. (1923). *Official Journal*, 4(12).
- League of Nations. (1924). *Official Journal*, Special Supplement, 21.
- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion*. (1996). ICJ Reports, 226.
- Lowe, V. (2007). *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Marchisio, S. (2012). *Environmental Crimes and Violations of Human Rights*. http://www.unicri.it/topics/environmental/conference/Thematic_Debate_-_Sergio_Marchisio.pdf (Приступљено: 16. 3. 2013)
- Mégret, F. (2011). The Problem of an International Criminal Law of the Environment. *Columbia Journal of Environmental Law*, 36(2), 195–258.
- Pellet, A., Dailler, P. (2002). *Droit international public*. Paris: LGDJ.
- Pulp Mills on the River Uruguay. Argentina v. Uruguay. Judgment*. (2010). ICJ Reports, 14.
- Schindler, D. (1973). Le principe de non-intervention dans les guerres civiles. *Yearbook of the Institute of International Law*, 55, 545-567.
- South West Africa. Judgment*. (1966). ICJ Reports, 6.
- Spinedi, M. (1988). International Crimes of State: The Legislative History. In: J. Weiler, A. Cassese, & M. Spinedi (Eds.), *International Crimes of State: A Critical Analysis of the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility* (7-138). Berlin-New York: De Gruyter.
- Stephens, T. (2009). *International Courts and Environmental Protection*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations. (1998). *Statute of the International Criminal Court. Treaty Series*, vol. 2187.
- United Nations. (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties. Treaty Series*, vol. 1155.
- United Nations Environment Programme. (2005). *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment*. UNEP/Env.Law/2005/3, Nairobi.
- United Nations General Assembly. (2001). *Resolution 56/83*. UN Doc. A/RES/56/83.
- Fitzmaurice, M.A. (2001). *International Protection of the Environment*. Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Halsey, M. (1996-1997). Environmental Crime: Towards an Eco-Human Rights Approach. *Current Issues Crim. Just.*, 8, 217–242.
- Caron, D. (2002). The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship Between Form and Authority. *American Journal of International Law*, 96, 857–873.
- Crawford, J. (1998). On Re-reading the Draft Articles on State Responsibility. *Am. Soc'y Int'l L. Proc.*, 92, 295–299.
- Crawford, J. (2003). *Les articles de la C.D.I sur la responsabilité de l'Etat – introduction, texte et commentaires*. Paris: Pedone.
- Crawford, J., Pellet, A., Olleson, S., & Parlett, K. (Eds.). (2010). *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.

Bojana Čučković, University of Belgrade, Faculty of Law, Belgrade

SERIOUS BREACH OF AN INTERNATIONAL OBLIGATION ESSENTIAL FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AS AN INTERNATIONAL CRIME

Summary

Article 19 of the Draft Articles on State Responsibility adopted by the International Law Commission at first reading provides for a distinction between two categories of wrongful acts – international crimes and international delicts. Quite unexpectedly, severe environmental pollution appeared among the examples of obligations whose violation may be qualified as an international crime. The aim of this article is to analyze the provision of Article 19 both from the general perspective and from the standpoint of the rules of international environmental law. The analysis consists of three parts. The first part examines the motives that guided the Commission when explicitly qualifying any serious breach of an international obligation essential for environmental protection as an international crime. By comparing this obligation with other obligations contained in Article 19, one can conclude that there is a significant disproportion regarding the degree to which these norms seem to be established in international law. Arguments used by the Commission appear to be weak and unconvincing. The reasoning offered by the Commission is criticized, *inter alia*, for not providing specific norms or international legal instruments that contain these rules, which makes the Commission's argumentation nothing but mere speculation. Furthermore, the Commission ignores the fact that positive international environmental instruments do not qualify severe environmental pollution as a "crime" and that international law developed a specific notion of environmental harm which implies that "serious" or "significant" harm represents the very essence of environmental damage as an element of international delict and not as an element of international crime. The second part of the article deals with the legal basis of differentiating between international delicts and international crimes, as well as with legal consequences of such a distinction. The analysis indicates that rules regarding environmental protection do not fulfil the first and fundamental requirement for their violation to be qualified as an international crime – these rules are not considered to be mandatory at the current level of development of public international law. Moreover, environmental pollution appears in contemporary international criminal law only in the context of war crimes, which implies that serious environmental pollution may be considered an international crime only in case it is committed during armed conflict and not in the time of peace. As regards legal consequences of the differentiation between the two categories of wrongful acts, the approach adopted by the Commission that consists of creating "special" consequences of international crimes is heavily criticized since these consequences are not to be qualified as legal consequences of the civil responsibility of the State. They rather belong to the domain of consequences inherent to the political responsibility of the State. The third part of the article examines the solution applied in the current Rules on State Responsibility adopted in 2001. The analysis is focused on the fact that certain rules, initially considered as legal consequences of international crimes, still form an integral part of the Rules on State Responsibility even though the category of international crimes has been removed. The fundamental problem seems to have been the very notion of international crime, not the special regime of responsibility to be applied in case there was a serious breach of norms essential for the international community as a whole. Therefore, a similar outcome was reached by avoiding the so-called penalization of international law. On the other hand, it can be concluded that it is international environmental law that lost the most by removing Article 19.