

SUKCESIJA DRŽAVA U POGLEDU DRŽAVNE IMOVINE BIVŠE JUGOSLAVIJE

Sukcesija država nastupa kao posljedica teritorijalnih promjena, a posebno nakon raspada većih država ili kolonijalnih imperija. U ovom slučaju do toga je posebno došlo pri stvaranju mnogih novih država u Europi nakon prvog svjetskog rata, te u procesu dekolonizacije koji se nadovezao na kraj drugog svjetskog rata.

Raspad triju komunističkih federacija u Istočnoj Europi na njihove sastavne dijelove i u njihovim granicama, počevši od 1991, ponovo je postavio pitanje sukcesije država kao širi međunarodni problem. Učinci su raznoliki.

Češka Republika i Slovačka Republika čini se da su u tome postigle najveće rezultate, mada pojedini pregovori i konkretni sporazumi još nisu objavljeni. One su se usuglasile na magičnoj formuli: dva prema jedan u korist Češke Republike. Iako među njima ima teškoća u pregovorima, te teškoće sigurno neće rezultirati oružanim sukobom.

U Zajednici neovisnih država malo što od toga je konačno riješeno. Evropska zajednica i mnoge zapadne države pojedinačno, priznale su kontinuitet Ruske Federacije s bivšim Sovjetskim savezom. Sve ostale bivše sovjetske republike bile su podvrgnute postupku pojedinačnog priznavanja. Ruska Federacija preuzela je prema stranim povjericima obvezu otplate svih dugova. Ali ona za sebe svojata svu aktivu, pa i najveći dio zgrada diplomatskih i konzularnih predstavništava bivšeg SSSR-a u trećim državama. Ukrajina se tome nastoji najviše oduprijeti. Ali zbog svojih trenutnih financijskih teškoća, ona nije u stanju preuzeti otplatu svoga dijela vanjskog duga bivšeg Sovjetskog saveza. Ipak svih petnaest bivših sovjetskih republika priznalo je neovisnost svih ostalih u njihovim postojećim granicama, osim Estonije i Latvije u odnosu na Rusku Federaciju.

Na području bivše Jugoslavije sve je u tome pogledu različito. Tu i dalje bijesni, u biti, rat za teritorijalno osvajanje i za stvaranje velike Srbije tzv. Savezna Republika Jugoslavija (Srbija i Crna Gora), još nije priznala neovisnost Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Makedonije u njihovim postojećim granicama. Ali za uzvrat, ni tu tvorevinu nije formalno priznala niti jedna druga država. Ona inzistira na identitetu i kontinuitetu s bivšom SFRJ, što joj je također u više navrata izričito odbijeno. Ona stalno mijenja

stavove i iskaze o pojedinim pitanjima sukcesije država, i postavlja nove pretrpane i neutemeljene zahtjeve, nastojeći odugovlačiti pregovore. Sve to ona vjerojatno čini u nadi da se taj proces neće nikada okončati, te da time ona neće morati podijeliti najveći dio bivše savezne pokretne imovine koju je prisvojila. Ona time želi izbjeći i pitanje odgovornosti za agresivni rat i plaćanje ratne štete Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.

Ali zbog te njene cjelokupne agresivne i protupravne politike, tzv. SRJ je izložena ekonomskim sankcijama i posvemašnjoj međunarodnoj blokadi, što joj je već uništilo privredu. Te sankcije nemaju izgleda da prestanu, ne samo dok se ne riješi pitanje Bosne i Hercegovine i dok tzv. SRJ pomaže secesiju okupiranih područja u Hrvatskoj. One se neće potpuno okončati, i tzv. SRJ nema izgleda da dobije nove međunarodne kredite, dok god neka nova vlast u Beogradu ne pristane na rješenje svih pitanja sukcesije država na temelju pravila međunarodnog prava i poštujući prava i pravno zaštićene interese ostalih država sljednica. U svemu tome mnogo ovisi i o stavu tih drugih država.

I unatoč trenutno kaotičnom i naizgled bezizlaznom stanju, kroz protekle dvije godine učinjeno je mnogo na preciziranje pravne osnove i na utvrđivanje nepokretne i pokretne imovine, aktive i pasive, prava i obveza, koji su predmet sukcesije između pet država sljednica bivše SFRJ.

Mišljenja Arbitražne komisije

Cjelokupni dosadašnji napredak na sukcesiji država postignut je zahvaljujući djelatnostima Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji, njene Radne skupine o sukcesiji država, i možda prije svega, izrečenim stavovima Arbitražne komisije kao organa te Konferencije. Ta Komisija do sada je izrekla petnaest mišljenja. Njihova većina neposredno se odnosi na pitanja sukcesije država, ali i neka druga mišljenja, politički značajnija, neposredno dodiruju taj problem.

Tako je Arbitražna komisija već u Mišljenju br. 1 od 29. studenog 1991, ustanovila da se SFRJ tada nalazila u procesu raspada. U Mišljenju br. 8 od 4. srpnja 1992. ona je zaključila da je taj proces okončan i da SFRJ više ne postoji. U kasnijem Mišljenju br. 11 od 16. srpnja 1993, Komisija je precizirala da je SFRJ prestala postojati 27. travnja 1992. Tada je ona odredila datume sukcesije za svaku državu sljednicu bivše SFRJ i to: za Hrvatsku i Sloveniju 8. listopada 1991; za Makedoniju 17. studenog 1991; za Bosnu i Hercegovinu 6. ožujka 1992; te za tzv. SRJ (Srbiju i Crnu Goru) 27. travnja 1992. Još je u Mišljenju br. 10 od 4. srpnja 1992, Komisija ustanovila da je tzv. SRJ nova država, da se ona ne može smatrati jedinom sljednicom bivše SFRJ, i da njeno moguće priznanje od dvanaest država članica Europske zajednice (današnje Europske unije) podliježe njenom ispunjenju istih uvjeta koje su preuzele i ostale četiri države sljednice.

Za proces sukcesije bitno je i Mišljenje br. 2. od 11. siječnja 1992, po kojem »srpska stanovništva« Bosne i Hercegovine, te Hrvatske, imaju pravo na uživanje svih prava manjine i etničke skupine po međunarodnom pravu, te da je dužnost tih dviju država da im ta prava osiguraju, ali da ona nemaju pravo na samoodređenje. To pravo se priznaje čitavom stanovništvu tih dviju bivših jugoslavenskih republika, a ne pojedinim etničkim skupinama u njima.

U Mišljenju br. 3 od istoga datuma bilo je utvrđeno da u nedostatku suprotnog sporazuma, međusobne granice Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije, te ostalih republika bivše Jugoslavije postaju granice zaštićene međunarodnim pravom, te da nikakve njihove nasilne promjene ne mogu proizvesti pravne učinke.

Mada ta Mišljenja Arbitražne komisije nemaju snagu formalno obavezujućih presuda, ona su autoritativni iskazi sudskog organa, dati na temelju kontradiktornog postupka, o tome što jest pravo o pitanjima koja su mu postavljena. Srbija je bila prva koja je pokrenula taj postupak, i isprovocirala je svojim pitanjima prva tri Mišljenja. Kad je dobila za njenu agresivnu politiku poražavajuće odgovore, ona ih je odbacila i potom ne priznaje niti sva izrečena Mišljenja, a ni samo postojanje Arbitražne komisije.

Ali sve obavezujuće rezolucije Vijeća sigurnosti UN; Međunarodnog monetarnog fonda i drugih međunarodnih organizacija, temelje se na tim Mišljenjima. Hrvatska smatra kao za nju najveći vanjskopolitički uspjeh u 1993. usvajanje Rezolucije 871 u Vijeću sigurnosti. Ta rezolucija u potpunosti se zasniva na izrečenom Mišljenju Arbitražne komisije br. 3. I da ta Komisija pod predsjedanjem Roberta Badintera nije iskazala toliku nepristranost i stručnost, i da se povodila za političkim simpatijama i interesima pojedinih europskih zemalja, države žrtve velikosrpske agresije ishodile bi mnogo kasnije međunarodno priznanje u njihovim postojećim granicama. One bi mnogo kasnije postale i članicama Ujedinjenih naroda, a tok agresivnog rata za njih bi možda bio nepovoljniji.

Tako su i mnoga konkretna pitanja sukcesije država tim mišljenjima stvorno riješena tzv. Savezna Republika Jugoslavija će na njih jednom morati pristati ako želi privredni oporavak i međunarodno priznanje, osim ako joj ostale države sljednice bivše Jugoslavije ne učine na svoju štetu neke značajnije ustupke na koje inače nisu dužne.

Definicija sukcesije država i primjenljivo pravo u sukcesiji

Arbitražna komisija bila je prva koja je već u svojem Mišljenju br. 1 od 29. studenog 1991. godine upozorila:

«... da je na republikama da riješe probleme sukcesije država koji proizlaze iz tog procesa (raspada SFRJ, naša primjedba) prema načelima i pravilima međunarodnog prava, posebno uz poštovanje prava čovjeka, naroda i manjina»...

U istom Mišljenju, Komisija je precizirala više pitanja:

«... da se prema prihvaćenoj definiciji u međunarodnom pravu, izraz »sukcesija država« proteže na zamjenu jedne države drugom u odgovornosti za međunarodne odnose nekoga područja. Ta je pojava regulirana načelima međunarodnog prava kojima su se inspirirale

Cjelokupni dosadašnji napredak na sukcesiji država postignut je zahvaljujući djelatnostima Međunarodne konfe-

rencije o bivšoj Jugoslaviji, njene Radne skupine o sukcesiji država i možda prije svega, izrečenim stavovima Arbitražne komisije kao organa te Konferencije. Ta Komisija do sada je izrekla petnaest mišljenja. Njihova većina neposredno se odnosi na pitanja sukcesije država. Ali, i neka druga mišljenja, politički značajnija, neposredno dodiruju taj problem.

Unatoč trenutno kaotičnom i naizgled bezizlaznom stanju, kroz protekle dvije godine učinjeno je mnogo na preciziranje pravne osnove i na utvrđivanje nepokretne i pokretne imovine, aktive i pasive, prava i obveza, što su predmet sukcesije između pet država sljednica bivše SFRJ.

Bečke konvencije od 23. kolovoza 1978. i od 8. travnja 1983. godine. Prema tim načelima sukcesija mora dovesti do pravičnog rezultata a zainteresirane države ostaju slobodne da sporazumno odrede njene uvjete. Osim toga, imperativne norme općeg međunarodnog prava, a naročito poštovanje osnovnih prava čovjeka i prava naroda i manjina, nameću se svim stranama u sukcesiji».

Posljednja rečenica znači da se države sljednice ne mogu ni po ikakvoj osnovi osloboditi svojih običajnih i ugovornih obveza u pogledu zaštite prava čovjeka, a osobito zaštite manjina. O tome je već bilo riječi.

U svojem Mišljenju od 4. srpnja 1992. godine, Komisija je u pogledu dviju Bečkih konvencija ustanovila sljedeće:

«...da su (ih) sve republike prihvatile kao osnovu za pregovore o sukcesiji država u okviru Mirovne konferencije o Jugoslaviji».

SRJ je nakon toga svojim izjavama i ponašanjem, suprotnima ranijim očitovanjima, zaničevala ovu konstataciju.

I u svojim sljedećim Mišljenjima Komisija se pozivala na neke propise Bečke konvencije iz 1983. godine, posebno u pogledu datuma sukcesije država, i u pogledu pravila o sukcesiji primjenljivih na raspad države prethodnice (članci 18, 31 i 41), a ne na druge situacije.

Ali u svojem Mišljenju br. 11, Komisija je zauzela opći stav o svim pravnim pravilima vezanim za tu materiju, koji nam se čini vrlo umjeren:

«9. Komisija međutim želi naglasiti da načela i pravila općeg međunarodnog prava koja se odnose na sukcesiju država imaju samo dopunski karakter, te da su zainteresirane države slobodne da razriješe teškoće koje mogu proizići iz njihove primjene sklapanjem sporazuma koji omogućuju pravičan rezultat».

Ovaj se zaključak također odnosi na pravila predviđena u Bečkoj konvenciji iz 1983. godine, koja uostalom još nije stupila na snagu.

Predmet sukcesije

Od početka pregovora, tzv. SRJ nije prestala zahtijevati da kao predmet sukcesije, te prema tome predmet raspodjele između nje i ostalih država sljednica bivše SFRJ, bude sva zajednički stečena imovina u toku postojanja računa o razlikovanju na državnu imovinu države prethodnice (bivše federacije) kakva je bila na dan sukcesije, i na imovinu republika, pokrajina, željela dijeliti čak i dijelove bivše »društvene imovine« osnovnih organizacija udruženog rada. U njenom se zahtjevu želi uzeti u obzir sve investicije u tom dugačkom razdoblju od 1. prosinca 1918. te njihovo vrednovanje po cijenama s kraja 1990. godine. Dakle, ne vodi se računa niti o amortizaciji, ni o sadašnjoj tržišnoj cijeni zgrada i poduzeća. Poznato je da veliki dio industrije, npr. iz Istočne Njemačke danas nema nikakvu tržišnu vrijednost zbog svoje nerentabilnosti.

Kad bi postojali objektivni i brzo primjenljivi načini vrednovanja, ne bi bilo teško dokazati da bi taj kriterij bio na štetu Srbije i Crne Gore kao manje razvijenih dijelova bivše države. Ali taj se zahtjev ističe u cilju da se proces sukcesije nikad ne okonča. Kad bi i bio zasnovan na pravu, on bi rezultirao beskrajnim pregovorima i jalovim dokazivanjima.

Hrvatska, Slovenija i nakon izvjesnih oklijevanja Makedonija i Bosna i Hercegovina, opredijelile su

▷ nastavak na 20. stranici ▷

▷ nastavak sa 19. stranice ▷

se za definiciju državne imovine kakvu predviđa članak 8 Bečke konvencije iz 1983. godine:

„Za svrhe odredbi ovoga dijela, izraz „državna imovina države prethodnice“ označava imovinu, prava i interese, koji su na datum sukcesije država, prema unutrašnjem pravu države prethodnice pripadali državi prethodnici.“

Dakle, po njihovu mišljenju, predmet sukcesije može biti samo ona državna imovina koju je bivša federacija posjedovala na datum sukcesije prema saveznom zakonodavstvu koje je bilo na snazi toga datuma, kao što je to slučaj u drugim državama. U stvari, to zakonodavstvo može poslužiti samo u negativnom smislu, tj. za određivanje imovine koja ne pripada federaciji. Već početkom sedamdesetih godina, sva javna imovina iz područja infrastrukture bila je prenesena na upravljanje republikama i autonomnim pokrajinama.

Hrvatska je u svojem memoaru upućenom Arbitražnoj komisiji 21. svibnja 1993. godine, predložila pozitivan sadržaj predmeta sukcesije:

„Nijedna odredba saveznog Ustava i nijedna teorija o pravima „udruženih radnika“, ne može opovrgnuti činjenicu da je na referentni datum (krajem 1990.) SFRJ posjedovala neke kategorije državne imovine na saveznoj razini, poput svih drugih nezavisnih država u svijetu. U tim oblastima nije bilo nikakvih samoupravnih prava ili prava raspolaganja tom imovinom od strane „radnika u udruženom radu“. Te su kategorije državne imovine nedvojbeno predmet sukcesije i predmet podjele između svih država sljednica bivše federacije. To su dakle:

- imovina savezne vojske (JNA);
- nepokretna i pokretna imovina raspale federacije u trećim zemljama (imovina diplomatskih i konzularnih misija, uključujući njihove rezidencije i stanove);
- imovina saveznih ustanova kao što su Predsjedništvo, Skupština, Savezna vlada sa svojim sekretarijatom i drugim organima, savezni sudski organi, itd.
- aktivna i pasiva Narodne banke Jugoslavije (NBJ).“

Konferencija o bivšoj Jugoslaviji zauzela je o tome sporu pragmatičan stav. Pozvala je države sljednice da podnesu sve svoje zahtjeve u pogledu aktivne i pasive koje smatraju predmetom sukcesije. Druge države sljednice mogle su izraziti svoje rezerve na te zahtjeve. Potom je bio sačinjen nacrt inventara.

Taj se nacrt inventara sastoji iz dva dijela. U prvom je grupirana aktivna i pasiva koja nije bila sporna, mada je SRJ izrazila opću rezervu na čitav dokument. U pogledu drugog dijela pokušalo se u toku pregovora reducirati izražene rezerve i otkloniti one zahtjeve koji nisu potkrijepljeni dostatnom dokumentacijom ili drugim dokazima.

Rad je uznapredovao. Čak je i kvantificirana aktivna i pasiva. Za njihovu procjenu Europska zajednica je pozvala konzultante nezavisnih kompanija. Iznosi su izraženi u jugoslavenskim dinarima prema tečaju od 31. prosinca 1990. godine, koji je bio 10,657 dinara za jedan američki dolar.

Ali kako je SRJ ustrajala u svojim zahtjevima, ona je odbacila sve postignute rezultate inzistirajući na svojoj općoj rezervi na inventar.

Kopredsjednici Konferencije zatražili su 20. travnja 1993. godine mišljenje Arbitražne komisije o sljedećem pitanju:

„Na osnovu inventara koji je sadržan u izvještaju Radne grupe za gospodarska pitanja, koja aktivna i pasiva treba biti predmetom podjele između država sljednica SFRJ po naslovu sukcesije država?“

Komisija je 13. kolovoza 1993. o tom pitanju izrekla Mišljenje br. 14. Za Komisiju:

„...prvo primjenjivo načelo u sukcesiji država jeste da se države sljednice moraju posavjetovati i sporazumno urediti sva pitanja vezana uz sukcesiju.“

Aktivna i pasiva navedene u inventaru od 26. veljače 1993. godine i o kojima su se države sljednice suglasile, moraju se na taj način podijeliti između njih.“

Dakle, u slučaju da se postigne sporazum između svih država sljednica, on ima prvenstvo nad svim objektivnim pravilima o sukcesiji državne imovine, jer su sva ta pravila dispozitivni naravi. No problem jest u tome što u toj materiji nema suglasnosti.

„2. Što se tiče aktivne i pasive o kojima nije postignut sporazum, Arbitražna komisija smatra da ne posjeduje dovoljno elemenata za izjašnjavanje o svakoj takvoj točki u inventaru. Povrh toga ona smatra da se tu nikako ne radi o pravnim pitanjima koja bi ona mogla korisno riješiti u okviru svoje savjetodavne nadležnosti, te da se stoga ona mora ograničiti na određivanje primjenjivih općih načela.“

Komisija je za takve situacije istakla jedno pravilo koje je predviđeno i u Konvenciji iz 1983. godine:

„...da nepokretna imovina koja se nalazi na području neke od država sljednica prelazi pod njezinu isključivu nadležnost... Porijeklo ili početno financiranje te imovine, te zajmovi ili doprinosi koji su mogli biti na nju utrošeni, u tom su slučaju bez značaja.“

Što se tiče ostale imovine, dugova i arhiva, oni moraju

„...biti predmetom podjele između država sljednica SFRJ, ako su na datum sukcesije država njoj pripadali, bez postavljanja pitanja o porijeklu ili početnom financiranju te imovine, dugova i arhiva, ili o zajmovima ili doprinosima koji su na njih mogli biti utrošeni.“

5. Da bi se utvrdilo jesu li ta imovina, dugovi i arhivi pripadali SFRJ, uputno je pozvati se na njezinu unutrašnje pravo koje je bilo na snazi na datum sukcesije država, a posebno na Ustav iz 1974. godine.“

Komisija se zatim izjasnila o dva posebna problema:

„6. Što se tiče prve točke nema nikakve sumnje da je Ustav iz 1974. godine prenio republikama u vlasništvo mnogobrojnu imovinu koja prema tome nije pripadala SFRJ na datum sukcesije država, bez obzira kakvo su porijeklo ili početno financiranje te imovine.“

U prvom se redu radi o javnoj imovini u području infrastrukture, poput cesta, željezničkih pruga s prijevoznim sredstvima, PTT, električnih centrala s distributivnom mrežom, vodovoda, naftovoda, itd., osim imovine udruženja takvih organizacija na saveznoj razini.

Posljednje se pitanje odnosi na koncept „društvenog vlasništva“, koji kako Komisija ističe, „ako postoji i u drugim zemljama, posebno se razvio u SFRJ“. Komisija je odredila načela postupanja s tim vlasništvom:

„7. Što se tiče „društvenog vlasništva“, ono je bilo najvećim dijelom u rukama „organizacija udruženog rada“, cjelina koje su imale vlastitu pravnu osobnost, koje su djelovale na području samo jedne republike i bile su u njezinoj isključivoj nadležnosti. Njihova imovina, dugovi i arhive nisu predmet podjele u slučaju sukcesije država: svaka država sljednica vrši nad njima svoju suverenu vlast.“

Ako su, i u mjeri u kojoj su, druge cjeline bile pozvane da upravljaju tim „društvenim vlasništvom“, bilo na saveznoj razini, ili u okviru dviju ili više republika, imovina, dugovi i arhivi tih cjelina morali bi biti predmetom podjele između odnosnih država sljednica, ako su one u ime SFRJ ili republika vršile prerogative javne vlasti. S druge strane, organizacije koje su poslovale u okviru SFRJ ili dviju ili više republika, ali nisu vršile takve prerogative, moraju se smatrati privatnim poduzećima na koja se sukcesija država ne odnosi.“

Ovim iskazom Komisija je, dakle, riješila pitanja vlasništva nad kolektivnom opremom u najširem smislu.

Prema tome kriteriju, mada možda formalno čini „društveno vlasništvo“, predmet raspodjele je imovina savezne vojske, saveznih institucija naročito ona koja se nalazi u inozemstvu ali i ostala. Isto je i s opremom nekih tvornica koje su proizvodile oružje i municiju za saveznu vojsku.

Jednako je i s imovinom obveznih „zajednica“ organizacija udruženog rada s područja infrastrukture na saveznoj razini, poput zajednica PTT, željeznica, elektroenergije, i dr.

Imovina svih ostalih „organizacija udruženog rada“ uzima se kao da je privatno vlasništvo i nije predmet sukcesije država.

Narav i domašaj propisa Bečke konvencije iz 1983.

Raznolike odredbe Konvencije iz 1983. godine, kao i nekolicina Mišljenja Arbitražne komisije, uzimaju pravičnost bilo kao kriterij, bilo kao cilj raspodjele državne imovine u postupku sukcesije država. Čini nam se da taj izraz može biti uzrokom zbrke pojmova. Pravičnost se prečesto razumije na različite načine, ponekad čak i kao sinonim samovolji.

S time u vezi potrebno je još jednom vratiti se na narav same Konvencije iz 1983. godine, kao i na pravila koja ona predviđa o toj materiji.

Ovaj međunarodni instrument istovremeno je akt kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava u materiji koju obrađuje. Običajna pravna pravila na tome području, zasnovana na jednoobraznoj i proizvedenoj praksi, i prihvaćena kao pravo (opinio iuris), malobrojna su i ne pružaju odgovor na većinu praktičnih pitanja koja se mogu javiti u procesu sukcesije država.

Suprotno tome, Bečka konvencija iz 1983. godine ne predviđa ništa što bi protuslovalo već nastalim pravilima običajnog prava iz tog područja. Njezin tekst apsorbirao je sva pravila toga domašaja, ali uz

to predviđa i neke odredbe de lege ferenda. Ona tako pruža skupinu načela koja su dostatna za rješavanje većine praktičnih problema. Stoga u traženju rješenja za nastale probleme niti jedna država sljednica ne može zanemariti taj skup načela i pravila. To je tim više točno jer se radi o pravilima (kojih većina ima dispozitivni karakter, dopuštaju zainteresiranim stranama da se sporazume drugačije od predviđenog).

Za slučajeve u kojima bi kruta primjena nekih materijalnih pravila predviđenog u Konvenciji iz 1983. godine nepravedno oštetila neku državu sljednicu, propis u pitanju ovlašćuje zahtjeve: pravičnom naknadom od drugih država sljednica. Ali se ta naknada može ishoditi samo putem sporazuma, ili u nekom nepristojnom postupku.

U slučajevima kad nikakvo unaprijed predviđeno pravilo nije moguće, jer bi svako od njih u raznim situacijama na koje bi se moralo odnositi dovelo do apsurdnih i nepravednih rezultata, odnosi odredbe predviđaju raspodjelu državne imovine arhiva i dugova — u pravičnim razmjerima.

Radi se, dakle, o skupini sugestija i okvirnih odredaba koje su korisne kako strankama u pregovoru, tako i arbitražnim i sudskim organima u odlučivanju o postavljenim problemima. Taj okvir, dakle omogućuje najprikladnija i najpravednija rješenja: sve moguće situacije.

Bečka konvencija iz 1983. godine predviđa: slučajeva raspada države prethodnice samo dva materijalna pravila koja se odnose na državnu imovinu. To su podstavci a) i c) članka 18 (1):

„a) nepokretna državna imovina države prethodnice prelazi na onu državu sljednicu na čijem se teritoriju nalazi;...“

Radi se o već utvrđenom pravilu običajnog prava koje je ovom odredbom kodificirano.

„c) pokretna državna imovina države prethodnice vezana uz djelatnosti države prethodnice u vezi s teritorijama na koje se odnosi sukcesija država, prelazi na tu državu sljednicu.“

Ovo drugo materijalno pravilo, za koje se ne može dokazati da je propis običajnog međunarodnog prava već na snazi, ne isključuje, međutim, mogućnost zahtjeva za pravičnim kompenzacijama između država sljednica (vidi stavak 2. članka 18.). Tako je Hrvatska predložila poseban kriterij za raspodjelu rene flote bivše SFRJ, i to samo između obalnih država sljednica. Taj se kriterij zasniva na dužini obale na veličini prostora unutarnjih voda i teritorijalne mora svake od njih. To, međutim, ne isključuje pravičnu kompenzaciju državama sljednicama bez obale (Makedonija), i drugima u geografski nepovoljnom položaju (Bosna i Hercegovina, Slovenija).

Još su brojnije okvirne odredbe koje ne predviđaju nikakve unaprijed utvrđene kriterije, a koje su predviđaju prijelaz državne imovine i dugova države prethodnice na države sljednice u „pravičnim razmjerama“.

To su sljedeće odredbe:

— u pogledu nepokretne državne imovine države prethodnice koja se nalazi izvan njezine teritorije (podstavak b) članka 18 (1);

— u pogledu pokretne državne imovine koja nije bila isključivo vezana uz djelatnosti države prethodnice u odnosu na teritorij samo jedne države sljednice (podstavak d) prethodnog članka;

— u pogledu dugova države prethodnice (čl. 18 (4)).

Članak 41 uz to predviđa da u raspodjeli u pravičnim razmjerama državnih dugova države prethodnice treba naročito voditi računa o „imovini, prvim i interesima koji prelaze na države sljednice koji su u vezi s tim državnim dugom.“ Ta odredba dakle propisuje ravnotežu između tereta i koristi.

Pravila Bečke konvencije iz 1983. godine dakle predviđaju pravičnu kompenzaciju u svim slučajevima kada bi kruta primjena nekog predloženog materijalnog pravila vodila nepravednom rezultatu. Druge strane, u svim slučajevima kada propisivar nekog unaprijed utvrđenog materijalnog pravila nije moguć, Konvencija predviđa raspodjelu državne imovine, dugova i arhiva u „pravičnim razmjerama“.

„Temeljno pravilo“ Arbitražne komisije o pitanjima sukcesije

O nekim od navedenih pitanja Arbitražna komisija zauzela je ponešto različiti pristup od Bečke konvencije iz 1983. Ona je, u prvom redu, nastojala utvrditi izvjesne postupke u pregovorima o sukcesiji država, te utvrditi obveze njihovih sudionika.

U više navrata Komisija je ustrajala na „temelnom pravilu“, prema kojemu su odnosne države dužne zajednički razriješiti sva pitanja sukcesije putem sporazuma, kako bi došlo do pravičnog rezultata o svim pitanjima.

To temeljno pravilo najpotpunije je objašnjeno Mišljenju br. 9 od 4. srpnja 1992. godine:

„...da se države sljednice SFRJ moraju sporazumno i razriješiti putem sporazuma sva pitanja njene sukcesije;“

— da se u svojim pregovorima u tu svrhu te države moraju truditi da postignu pravičan rezultat, zasnivajući se na načelima kojima se inspiriraju Bečke konvencije iz 1978. i 1983. godine i, gdje je prikladno, na pravilima običajnog međunarodnog prava...»

Ali u ovome »temeljnemu pravilu« postojila bitna praznina. Ono veoma podsjeća na članke 74 (1) i 83 (1) Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982. godine koji sadrže temeljna pravila o razgraničenju gospodarskog i epikontinentalnog pojasa. Ta pravila predviđaju da se razgraničenje tih morskih prostora uređuje sporazumom, na temelju međunarodnog prava kako je izloženo u članku 38 Statuta Međunarodnog suda, »radi postizanja pravičnog rješenja«.

U komentaru tih odredaba u presudi iz 1985. godine o Epikontinentalnom pojasu (Libija/Malta) Haski je sud s pravom ustanovio:

»Konvencija postavlja cilj koji treba postići, ali štiti o metodama koje treba slijediti da bi se do njega došlo. Ona se ograničuje na izricanje jedne norme, ali prepušta državama ili sudu da mu odrede precizan sadržaj...«

U slučaju da pregovori između država sljednica dovedu do sporazuma, taj sporazum ima prvenstvo nad svim materijalnim pravilima primjenjivim na sukcesiju država u pogledu državne imovine, jer kako smo već naglasili, sva su ta pravila dispozitivne naravi.

Arbitražna je komisija tako potvrdila prvenstvo sporazuma između stranaka kao moguć izuzetak od primjene pravila o prelasku državne nepokretne imovine na onu državu sljednicu na čijemu se teritoriju nalaze; u pogledu mogućeg utvrđivanja jedinstvenog datuma sukcesije država za sve države sljednice u slučaju bivše Jugoslavije; i kao izuzetak od odvajanja problema sukcesije država od ratnih šteta.

Ali, pravičan rezultat kao cilj pregovora u dobroj vjeri, pretpostavlja uzajamno poštovanje prava i legitimnih interesa svih njihovih stranaka. U slučaju kad neka država sljednica onemogućuje razumne prethodne na načini da inzistira na svojim prethodnim zahtjevima koje ne može potkrijepiti nikakvom pravnom osnovom, ili nije spremna ponuditi koncesije kad traži od drugih strana da odustanu od svojih vlastitih prava, tada treba zaključiti kako se radi o državi sljednici koja ne želi surađivati.

Kriteriji pravične raspodjele državne imovine i dugova

Vratimo se napokon na sadržaj pojmova »pravične kompenzacije«, »pravične razmjere« i »pravičan rezultat«. Arbitražna komisija je hotimice izbjegavala da se izjasni o tim pitanjima. To nam pruža priliku da izložimo naša vlastita gledišta o tim osjetljivim pitanjima.

Čini se da sve već ovdje navedene formule upućuju na ad hoc određivanje kriterija raspodjele u odnosnim slučajevima, pri čemu valja voditi računa o svim posebnim okolnostima.

Ti kriteriji, ili kombinacija različitih kriterija, trebaju se utvrditi sporazumom između zainteresiranih stranaka. U slučaju da to nije moguće, oni bi mogli biti utvrđeni ili odobreni od međunarodnog sudskeg ili arbitražnog tijela koje ima potrebnu nadležnost.

Ti bi se kriteriji, ili prije njihova kombinacija, mogli sastojati od broja stanovnika, od površine teritorija svake od država sljednica, a za neke svrhe i od dužine obale svake od njih; od njihova izravnog doprinosa proračunu države prethodnice u nekom utvrđenom razdoblju; od doprinosa njihovih fizičkih i pravnih osoba u proračunskom prihodu.

Navedeni kriteriji su naročito lagani za primjenu u slučaju raspada bivše SFRJ na njene sastavne dijelove u postojećim granicama. Svaka republika i autonomna pokrajina imala je financijsku samostalnost, a savezni proračun se djelimično namirivao i doprinosima država članica.

Primjena u praksi tako utvrđenih kriterija trebala bi dovesti do pravičnog rezultata. To znači da njihova primjena ne bi smjela biti suprotna sljedećim dvama načelima:

a) Načelu koje zabranjuje neopravdanu obogaćenje, a koje je opće načelo prava priznato kao takvo u arbitražnoj praksi.

b) Načelu koje je istakla Komisija za međunarodno pravo tokom pripreme nacrtu koji je kasnije postao Bečkom konvencijom iz 1983. godine: O sposobnosti za život teritorija svake od država sljednica. Pravičan rezultat o svakom konkretnom pitanju sukcesije država može se postići ako se zahtjevi iz navedena dva načela drže u ravnoteži.

Uz navedeno, strane u pregovorima mogu se inspirirati ključevima raspodjele koje su već predložile neke međunarodne organizacije, a koje su države sljednice prihvatile, posebno ako se ti ključevi već zasnivaju na kombinaciji navedenih kriterija.

U slučaju bivše Jugoslavije, sve njene države sljednice jednoglasno su prihvatile raspodjelu aktive i pasive bivše SFRJ u Međunarodnom monetarnom fondu, prema sljedećim razmjerama: Bosna i

Hercegovina 13,2%, Hrvatska 28,49%, Makedonija 5,4%, Slovenija 16,39% i SRJ (Srbija i Crna Gora) 36,52%.

Ovaj je razmjer već prihvaćen i od strane nekih drugih specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda, poput Svjetske zdravstvene organizacije. Na temelju njega izvršena je raspodjela doprinosa njihovim troškovima, između država sljednica bivše Jugoslavije koje su postale njihovim članicama.

Već navedeni ključ vodi računa o koristima i teretima svih država sljednica. On bi, stoga, mogao biti početna osnova u traženju prikladnih rješenja na svim područjima sukcesije država. Tako su se delegacije Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije i Slovenije već dogovorile o ponešto prilagođenom ključu raspodjele državne nepokretne imovine i njihove opreme smještenih u trećim državama (diplomatskih i konzularnih misija). Taj prilagođeni ključ, koji vodi računa o sposobnosti za život one države sljednice koja primjenom spomenutog ključa najlošije prolazi, jest sljedeći: Bosna i Hercegovina 13,0%, Hrvatska 27,2%, Makedonija 8,5%, Slovenija 16,0%, i SRJ (Srbija i Crna Gora) 35,3%.

Položaj tzv. Savezne Republike Jugoslavije kao države sljednice koja odbija da surađuje

Suočena sa stalnim nastojanjima tzv. SRJ da onemogući okončanje postupka sukcesije, delegacija Hrvatske u Radnoj skupini o sukcesiji država bila je ishodište od predsjednika Konferencije postavljajući pitanja Arbitražnoj komisiji o tome — koja su primjenjiva pravna načela o podjeli različitih vrsta imovine, arhiva i dugova bivše SFRJ, u slučaju kad jedna ili više država sljednica odbijaju da surađuju.

Arbitražna komisija se, naime, još u ranijem Mišljenju br. 9 od 4. srpnja 1992. izjasnila o postupcima koji slijede u slučaju neuspješnih pregovora:

»... da zainteresirane države moraju riješiti sva sporna pitanja vezana uz sukcesiju SFRJ, koja se nisu mogla riješiti putem sporazuma, isključivo mirovljubivim sredstvima u skladu s načelima navedenim u Poveljama Ujedinjenih naroda,

— te da posebno moraju tražiti rješenje pomoću ankete, posredovanja, mirenja, arbitraže ili sudskeg rješavanja...«

Ta slaba obveza po općem međunarodnom pravu imala bi smisla jedino kad se sve parnične strane ponašaju u dobroj vjeri. Spomenuti postupci su dugotrajni i skupi. Oni ne mogu spriječiti državu koja odbija da surađuje da potroši i zlouporabi zajedničku imovinu, koju drži u svojem posjedu, a koja je predmet raspodjele između svih država sljednica.

Svojim Mišljenjem br. 12 od 15. srpnja 1993. godine, Komisija je dala svoj odgovor i na navedeno pitanje. Ona je najprije navela svoje osnovno pravilo o dužnosti pregovaranja u dobroj vjeri u cilju postizanja pravičnog rezultata. Potom je zaključila:

»Ako jedna ili više strana odbijaju da surađuju, tada one nisu ispunile tu osnovnu obvezu i stoga postaju međunarodno odgovorne sa svim pravnim posljedicama koje iz toga proizlaze, a posebno s mogućnošću da oštećene države poduzmu protumjere koje ne uključuju upotrebu sile, u skladu s međunarodnim pravom.«

Te »protumjere« su eufemizam za dozvoljene represalije u doba mira prema pravilima općeg međunarodnog prava.

»Iz gore navedenog načela također proizlazi da se ostale zainteresirane države moraju konsultirati, i putem pregovora postići globalni pravičan rezultat, uzimajući u obzir i prava države ili država koje odbijaju da surađuju.«

To su, dakle, legitimna sredstva za države sljednice koje surađuju, kao bi one makar donekle izbjegle štetne posljedice protupravnog ponašanja dr-

žave koja odbija da surađuje. To je posebno točno kada ta država drži u posjedu i bespravno troši veći dio pokretne državne imovine koja je predmet sukcesije država.

Ali pravni domašaj takvog djelomičnog sporazuma vrlo je ograničen:

»Takav je sporazum *res inter alios acta* u odnosu na ostale države, bilo da se radi o državi ili državama koje odbijaju da surađuju ili o trećim državama. U skladu s načelom međunarodnog prava navedenom u članku 34 Bečke konvencije o pravu ugovora, prema kojemu »ugovor ne stvara ni obveze ni prava za treću državu bez njezina pristanka«, treće države na čijemu je području smještena imovina koja je predmet sukcesije država, nisu obavezne postupiti po takvim sporazumima. One ih ipak u okviru svojega teritorijalnog suvereniteta mogu izvršiti, ukoliko odgovaraju načelu navedenom *supra* (No. 1).

Tu se, dakle, radi u prvom redu o nepokretnoj i pokretnoj državnoj imovini koja je smještena u trećim državama, a posebno o diplomatskim i konzularnim misijama države prethodnice. Komisija nastavlja:

»4. U nedostatku takvih sporazuma, treće države mogu poduzeti neophodne zaštitne mjere za osiguranje prava država sljednica temeljena na načelima primjenjivim u sukcesiji država.«

Važno je ovdje napomenuti da se prema navedenom iskazu Arbitražne komisije, prema državi sljednici koja drži tu imovinu, treba postupati u trećim državama kao prema njezinu posjedniku bez valjanog pravnog naslova.

»5. Treće bi države na to bile obvezne u slučaju da nadležno međunarodno tijelo svojim odlukama nametne mjere državama pod čijom se jurisdikcijom nalazi imovina koja je pripadala SFRJ.«

U posljednjoj hipotezi vjerojatno se mislilo na odluke Vijeća sigurnosti donesene na temelju Glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda, ali možda i na odluke nekih regionalnih organizacija poput Europske unije, koje su obvezujuće za njihove države članice.

Postupak sukcesije država je dug i mukotrpan, čak i u optimalnim uvjetima. Tu nema brzih i laganih rješenja koja bi mogla zadovoljiti svačija očekivanja. Vjerojatno je tako i između Češke i Slovačke.

U međunarodnom arbitražnom i sudskeg postupku dužnost je stranaka, ne samo da dokazuju činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, nego i primjenjivo pravo na dat slučaj. Ma da to uvijek nije tako, sudskeg organ, u načelu, ne bi smio ići preko onoga što stranke tvrde da je pravo.

Iznoseni stavovi Arbitražne komisije u znatnoj mjeri se zasnivaju na pravu koje je dokazivala Hrvatska u pismenom postupku. Naravno, Hrvatska je u zaštiti svojih i tuđih interesa, tražila mnogo više protiv hajdučkog ponašanja tzv. SRJ. Ali, opće međunarodno pravo i Povelja UN ne pružaju žrtvama kršenja njihovih prava više od onoga što je Arbitražna komisija utvrdila u svojem Mišljenju br. 12. Ipak, i to je neka osnova za daljnje zahtjeve i djelovanja.

prof. dr. Vladimir-Đuro DEGAN, Zgb

PROPISE REPUBLIKE HRVATSKE

ZBIRKA OSNOVNIH PROPISA IZ PODRUČJA VLASNIČKOPRAVNIH ODNOSA

- Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima
- Pravna pravila
- Stranci kao stjecatelji prava vlasništva nekretnina

Priredio: Mladen Zuvela
Redaktura: Ljerk Abramović

Informator
Zagreb, 1994.

UPRAVO IZAŠLO IZ TISKA

INFORMATOR, Odjel prodaje knjiga
Zagreb, Masarykova 1
Telefon 041/425-022 i 429-333, kućni 107
Fax 422-587

Cijena 49.000 HRD