

Prof. dr. Vladimir-Đuro DEGAN*

SUKCESIJA DRŽAVA U POGLEDU NEPOKRETNE I POKRETNE DRŽAVNE IMOVINE

1. MEĐUNARODNO I UNUTRAŠNJE PRAVO

Premda nisu stupile na snagu, dvije bečke konvencije, i to ona iz 1978. i ona iz 1983, bit će polazište za rješavanje svih problema sukcesije država na koje se njihovi propisi odnose.

Ti propisi trebaju biti polazište za rješavanje sporova o zahtjevima između republika i njihovih pravnih osoba, te za oblikovanje njihovih zahtjeva Konferenciji o Jugoslaviji. Kad dođe do arbitražnog rješavanja onih sporova koji ne budu uređeni drukčije, arbitar će pristupiti i njihovu razmatranju najprije imajući u vidu primjenljiva načela Konvencije o sukcesiji država u pogledu državne imovine i dugova iz 1983. (dalje: Bečka konvencija ili Konvencija).

Jugoslavenski samoupravni socijalistički poredak bio je zasnovan na mnogim neodrživim konceptima, da tako kažemo, suprotnima razumu. Među njima je bio i pojam »društvenog vlasništva« bez vlasnika. To je bio jedan od razloga raspada toga poretka.

Osim iznimno, arbitri neće uzimati u obzir te unutrašnje propise iz više razloga. Naime, već je Arbitražna komisija u okviru Konferencije o Jugoslaviji, u svome Mišljenju br. 1, objavljenome 7. prosinca 1991, zauzela tvrdo dualističko stajalište o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava. Ona je tamo istaknula da odgovor na postavljeno pitanje – »mora biti utemeljen na načelima međunarodnog prava«, a da su »oblik unutrašnje političke organizacije i ustavne odredbe proste činjenice, premda je korisno uzeti ih u obzir da bi se ocijenio upliv vlasti na stanovništvo i teritorij«.¹

* Prof. dr. Vladimir-Đuro DEGAN, *Jadranski zavod, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb*

¹ Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'arbitrage, *Avis No. 1*, para. 1, a), c). Arbitražna komisija je u tome svome stavu imala čvrsto uporište u međunarodnoj sudskoj praksi, premda se na nju nije izričito pozvala. U tome svome iskazu Komisija se očito inspirirala navodom Stalnog suda međunarodne pravde u Haagu iz presude od 25 svibnja 1926, *O nekim njemačkim interesima u poljskoj Gornjoj Šleskoj*. Vidi pojedinosti – V.Đ. DEGAN: »Jugoslavija u raspadu«, *Politička misao 1991*. (Zagreb), br. 4, str. 50-61.

Teško bi bilo i moguće bilo koje pitanje koje proizlazi iz raspada Jugoslavije razriješiti na unutrašnjem saveznom i republičkom pravu, te na utvrđivanju krivnje za njihovo kršenje. Nemoguće bi bilo rješavati i pitanja sukcesije država u pogledu državne imovine uzimajući u obzir jugoslavenske propise o »društvenom vlasništvu«, jer taj pojam nije nikad bio sasvim jasan ni mnogim jugoslavenskim pravnicima. Stoga se uopće ne treba ni truditi da se bilo što značajno dokaže na temelju toga prava.

Kad propisi međunarodnog prava, uključivši tu i Bečku konvenciju iz 1983, upute na rješavanje nekih pitanja na unutrašnje pravo države kao na mjerodavno, za međunarodni organ važni su jedino propisi federacije do dana sukcesije država. Neće se ništa dokazati pozivajući se na propise neke od republika, osobito ako su se o takvim pitanjima razlikovali od saveznih propisa. Dok je postojala, federacija je, naime, bila jedini međunarodno priznati subjekt međunarodnog prava. Odnosi saveznih vlasti i vlasti federalnih jedinica i odnosi saveznog i republičkih zakonodavstava svake federacije, za međunarodni organ su unutrašnja pitanja te države.

2. DATUM SUKCESIJE

Za razrješenje većine pitanja odlučujući je datum sukcesije država, tj. »datum kada je država sljednica zamijenila državu prethodnicu u odgovornosti za međunarodne odnose područja na koje se sukcesija država odnosi«, kako to navodi članak 2 (1c). Bečke konvencije. To je trenutak konačnog kidanja svih veza države sljednice s državom prethodnicom.

Arbitražna komisija u Mišljenju br. 1. od 29. studenoga 1991. ustanovila je da se Jugoslavija tada nalazila u procesu raspada. U novom Mišljenju br. 8, od 4. srpnja 1992. Komisija je zaključila da je taj proces raspada okončan i da SFRJ više ne postoji kao država. Još nije sasvim sigurno hoće li se danas nepriznata »Savezna Republika Jugoslavija« održati u sadašnjim granicama, hoće li se ona sama raspasti ili će se neki njezin dio od nje odvojiti. Stoga u ovome trenutku još ne znamo koje će sve države sljednice nastati na prostoru bivše Jugoslavije. Stoga će se datum sukcesije za svaku novu državu sljednicu na jugoslavenskom prostoru nužno razlikovati.

Jedino je skoro sigurno da u pogledu svake od tih država sljednica pojedinačno neće biti više datuma sukcesije, premda je kidanje i tih veza bivalo postupno.

Datum sukcesije za svaku novu državu može biti predmet spora za arbitražno rješavanje. Za Hrvatsku i Sloveniju to je vjerojatno 8. listopada 1991, iako bi u pogledu nekih njihovih interesa neki raniji datum njima možda i više odgovarao. Naime i Arbitražna komisija u spomenutom Mišljenju br. 1, utvrdila je da se volja četiriju republika za nezavisnošću izrazila na referendumima i u parlamentarnim zaključcima o suverenosti ili nezavisnosti. Za našu Republiku se navodi:

»– u Hrvatskoj, referendumom održanim u svibnju 1991, potom Deklaracijom o nezavisnosti od 25. lipnja 1991, suspendiranoj na tri mjeseca i potvrđenoj 8. listopada 1991.«²

² *Ibid.*, para. 2, a).

Od toga datuma savezni pravni poredak u cijelosti više ne vrijedi u Hrvatskoj i u Sloveniji. Neke prijašnje odluke ili propisi saveznih organa mogu se, također, osporavati budu li relevantni za arbitražni organ, ako tada u tim organima nisu bile adekvatno zastupljene sve federalne jedinice, uključivši i dvije autonomne pokrajine.

Upravo stoga što se raspad Jugoslavije odvija u postupnom procesu, u pregovorima već danas nastaju znatni praktični problemi. Čini se da je najsvrsishodnije uzeti za jedinstven datum početka raspada Jugoslavije, pa time i kao datum sukcesije, 31. prosinac 1990. Godina 1990. bila je posljednja godina normalnog djelovanja jugoslavenske federacije s obzirom na savezne proračunske prihode i rashode.

Ako dođe do spora o datumu sukcesije, za Hrvatsku i Sloveniju dolazi u obzir i dan proglašenja nezavisnosti – 25. lipanj 1991, te 27. lipanj iste godine kad su bile isključene iz saveznog platnog prometa. Za Bosnu i Hercegovinu i za Makedoniju mogu biti važni datumi njihova proglašenja neovisnosti, te njihova monetarnog osamostaljanja.

3. POJAM DRŽAVNE IMOVINE DRŽAVE PRETHODNICE

Bečka konvencija u članku 8. daje ovu definiciju »državne imovine«:

»Za svrhe ovog dijela (Dio II. »Državna imovina«, op. pisca), izraz 'državna imovina države prethodnice' označava imovinu, prava i interese koji su datumom sukcesije država, prema unutrašnjem pravu države prethodnice pripadali državi prethodnici.«

Ta definicija traži mnoga objašnjenja. Ona ne obuhvaća jedino nekretnine i pokretna materijalna dobra. Izrazi: »*biens, droits et intérêts*«, ili »*property, rights and interests*«, preuzeti su iz mirovnih ugovora sklopljenih u Versaillesu 1919. Svakako se, kako naglašava Komisija za međunarodno pravo u svome komentaru, radi o »pravima i interesima pravne naravi«. ³ Tu se, dakle, isključuju očekivanja bez uporišta u pravu, koja se nisu ostvarila; ili zahtjevi koji datumom sukcesije država nisu prerasli u stečena prava. Tumačenje tog pojma u vezi s konkretnim zahtjevima može biti predmetom daljih sporova i arbitražnog odlučivanja.

»Imovina, prava i interesi« moraju na dan sukcesije pripadati državi prethodnici po njezinom unutrašnjem pravu. U konkretnom slučaju, ako je prije ili nakon toga dana ta imovina protupravno otuđena od federacije ili je namjerno uništena (npr. u ratu prekoračenjem vojne potrebe), ona spada u imovinsku ostavštinu i na nju države sljednice zadržavaju svoja prava.

Premda je prijašnja praksa u pogledu određivanja pojma državne imovine bila proturječna, Komisija za međunarodno pravo usvojila je najrazumnije rješenje po kojemu je najbolji način njezina definiranja »upućivanje na unutrašnje pravo države prethodnice«. ⁴

³ Cf., *Yearbook 1981*, Vol. II, Part II, (dalje »Yearbook«), p. 26, para. (10).

⁴ *Ibid.*, p. 25, para. (4) – (8).

U slučaju SFRJ to znači da državnu imovinu države prethodnice čine imovina, prava i interesi federacije koji su za Hrvatsku na dan njezine sukcesije pripadali federaciji saveznim propisima koji su vrijedili. U konkretnom slučaju radi se o nepokretnoj i pokretnoj imovini tzv. »Jugoslovenske narodne armije«, saveznih carina i drugih saveznih organa, potom vlasništvo Narodne banke Jugoslavije, savezne devizne rezerve, te sva prava iz odobrenih zajmova i klirinškog salda koje treće države i njihove fizičke i pravne osobe duguju federaciji.

Slijedeći negativni kriterij, na temelju toga određenja, može se odrediti što ne spada u imovinu, prava i interese federacije i što stoga nije predmet sukcesije država.

To su najprije, imovina, prava i interesi koji primjenom saveznih propisa pripadaju republikama, pokrajinama, općinama i drugim teritorijalnim zajednicama. Dakle »državna imovina« federalnih jedinica i lokalnih zajednica nije predmet sukcesije. Nad njima zadržavaju prava njihovi prijašnji titulari. O tome nema nikakve dvojbe.

Sve što po gornjem kriteriju nije »državna imovina«, spada u privatnu imovinu. Pri tom su titulari vlasništva nad njom uz fizičke osobe, također i pravne osobe.

Neke će od pravnih osoba, bez obzira na svoj naziv i položaj po negdašnjem jugoslavenskom pravu, po međunarodnim standardima biti smatrane javnim poduzećima. Imovina javnih poduzeća koja je osnovala federacija za potrebe »JNA«, ili npr. imovina Saveznog zavoda za izradu novčanica u Beogradu, bit će predmetom sukcesije. U jugoslavenskom slučaju to neće biti imovina javnih poduzeća republika i pokrajina u oblastima željeznica, pošta, elektroprivrede i u drugim javnim djelatnostima. Predmetom sukcesije bit će jedino imovina zajednica i udruženja tih poduzeća na saveznoj razini. S obzirom na narav vrlo složene i labave jugoslavenske federacije, u tome će pogledu pitanje sukcesije država biti relativno jednostavnije za rješavanje negoli pri raspadu Austro-Ugarske i drugih država.

Bečka konvencija u članku 6. sadrži tek jednu negativnu odredbu o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba. Ona glasi:

»Ništa se u ovoj konvenciji ne smatra da u bilo čemu ide na uštrb prava i obveza fizičkih i pravnih osoba«.

Namjerno se, dakle, izostavljaju bilo kakvi propisi iz te oblasti, u kojoj inače vrijedi opće načelo stečenih prava (*droits acquis, acquired rights*). Ono će na ovome skupu biti predmetom priopćenja kompetentnijih stručnjaka. Komentar Komisije upozorava da se članak 12. može pogrešno protumačiti tako da prava i tih osoba mogu biti narušena.⁵

Članak 12. odnosi se na imovinu trećih država:

»Sukcesija država neće kao takva zadirati u imovinu, prava i interese koji se datumom sukcesije država nalaze na teritoriju države prethodnice, i koja toga datuma pripadaju nekoj trećoj državi u skladu s unutrašnjim pravom države prethodnice.«

Sukcesija, dakle, ne može pogoditi imovinu, prava i interese bilo koje treće države, a to su sve one koje ne spadaju u krug država prethodnica i država sljednica. Ni taj propis namjerno ne spominje imovinu fizičkih i pravnih osoba iz trećih država, na koju se također odnosi načelo stečenih prava.

⁵ Cf., *Yearbook*, p. 24.

Kako smo vidjeli, i članak 12. upućuje kao na mjerodavno, na unutrašnje pravo države prethodnice (u našem slučaju jugoslavenske federacije) ako bi nastao spor o pripadnosti te državne imovine trećoj državi. Ali i takva pitanja mogu biti predmetom međunarodnog odlučivanja. Tada međunarodni arbitar može prosuđivati jesu li ti unutrašnji propisi u skladu i s nekim međunarodnim standardima.

Državna imovina trećih država zaštićena je u trenutku sukcesije država. To znači da država sljednica može na temelju svoje suverenosti kasnije poduzimati određene mjere i prema toj imovini, ako su te mjere u skladu s drugim institutima međunarodnog prava.⁶ To, međutim, nije predmet naše rasprave.

4. OSTALI OPĆI PROPISI O SUKESIJI DRŽAVA U POGLEDU DRŽAVNE IMOVINE

U uvodnim propisima Dijela II. o državnoj imovini Bečka konvencija sadrži još neke odredbe koje je korisno komentirati. Članak 9. odnosi se na učinke prelaska državne imovine:

»Prelazak državne imovine države prethodnice povlači za sobom utrućne prava te države i nastanak prava države sljednice nad državnom imovinom koja prelazi na državu sljednicu, pod uvjetima odredbi iz ovoga dijela.«

Taj se propis može potpuno primijeniti jedino kad država prethodnica i dalje postoji i zadržava svoj identitet. To je u slučajevima cesije dijela područja, ili izdvajanjem (secesijom) novih država na dijelovima njezina područja. Taj propis je, međutim, potpuno neprimjenljiv kad država prethodnica prestaje postojati zbog svoga udruživanja u novu cjelinu, ili pridruživanjem nekoj drugoj državi, ili zbog svoga raspada.

U svim tim slučajevima sukcesije, nakon što na državu sljednicu prijede imovina koja je u pitanju, ona nad njom stječe sva prava titulara vlasnika pod uvjetima iz Konvencije.⁷

Članak 10. odnosi se na datum prelaska državne imovine:

»Osim ako se države u pitanju drukčije ne dogovore, ili odgovarajuće međunarodno tijelo ne odluči, datum prelaska državne imovine države prethodnice jest datum sukcesije država.«

Ovdje smo sučeljeni s dispozitivnim, a ne s imperativnim propisom. Naime, državne nekretnine koje se nalaze na njezinu području normalno će i najčešće prijeći na državu sljednicu datumom sukcesije država. Ali kad se radi o podjeli prijašnje zajedničke pokretne državne imovine, ili ako je pokretna imovina države prethodnice bila odnošena s područja države sljednice i ona je predmet spora, tada se taj datum prelaska određuje sporazumom država koji su u pitanju ili odlukom međunarodnog arbitražnog ili drugog tijela.

Članak 11. utvrđuje načelo prelaska državne imovine bez naknade ovim riječima:

⁶ Cf., *Yearbook*, p. 27, para. (2).

⁷ Vidi komentar Komisije, *ibid.*, pp. 26-28.

»Pod rezervom odredbi članaka ovoga dijela i ukoliko se države u pitanju drukčije ne dogovore, ili odgovarajuće međunarodno tijelo ne odluči, državna imovina države prethodnice prelazi na državu sljednicu bez naknade«.

I tu smo suočeni s općenitim načelom dispozitivne naravi, koje dopušta i drukčija rješenja. Naime zajednička jugoslavenska država nastala je 1. prosinca 1918. i sjedište njezinih ustanova neprestano je otada bio Beograd. Tamo su otada podignute mnoge javne zgrade koje po načelu iz članka 18. prelaze na državu sljednicu na čijem se području nalaze, tj. na Srbiju. Ako Srbija stekne svu tu nepokretnu imovinu na svome području bez ikakvih kompenzacija, to bi bilo suprotno općem načelu prava koje ne dopušta neosnovano obogaćenje.

Četiri mirovna ugovora sklopljena u Versaillesu 1919. predviđjela su da se vrijednost izvjesne državne imovine države prethodnice predane državama sljednicama (u koje su među ostalima spadale Austrija i Mađarska), odbije od iznosa reparacija. Ostala imovina prenosila se bez naknade.

Ostale jugoslavenske republike, ako to žele, imaju dakle uporište da u pregovorima zahtijevaju da se procijeni vrijednost svih javnih zgrada federacije u Beogradu i da se njihova vrijednost uzme u obzir pri raspodjeli imovine. Ali u tome slučaju trebalo bi učiniti isto sa svim federalnim zgradama izgrađenima nakon 1918. godine, uključivši i sve vojne koje se nalaze i u drugim republikama.

Upravo zbog velikih praktičnih teškoća, u većini prijašnjih slučajeva iz prakse sukcesije državna imovina se prenosila bez kompenzacija. U tome smislu je Komisija za međunarodno pravo oblikovala gornje općenito pravilo s iznimkama.

I na kraju, članak 13. Konvencije odnosi se na očuvanje i na sigurnost državne imovine:

»Za svrhe primjene odredaba članaka ovoga dijela, država prethodnica poduzima sve mjere za sprečavanje oštećenja ili uništenja državne imovine koja prelazi na državu sljednicu u skladu s ovim odredbama.«

Taj propis je unesen u tekst Konvencije na samoj Bečkoj konferenciji i ne nalazimo ga u nacrtu članaka koje je predložila Komisija za međunarodno pravo. On se temelji na općem načelu prava o izvršavanju u dobroj vjeri svih obveza po međunarodnom pravu. Njegovo mjesto u ovoj konvenciji potpuno je opravdano.

Domašaj toga načela širi je od teksta članka 13. Već se npr. danas zna koja će državna, a osobito vojna imovina, prijeći na države sljednice primjenom te konvencije. Namjerno oštećivanje ili uništenje te imovine čak i prije odluke o njezinoj raspodjeli, ma tko to činio, povlači međunarodnu odgovornost onoga subjekta u čijem se posjedu ona trenutačno nalazi. On će za te čine biti dužan platiti naknadu.

5. NEPOKRETNIA I POKRETNIA DRŽAVNA IMOVINA

Svi propisi Bečke konvencije iz 1983. koji se odnose na određene kategorije državne imovine temelje se na toj podjeli, premda Konvencija ne sadrži opće propise o njoj. A i sva prijašnja međunarodna praksa o sukcesiji država nužno se temeljila na toj razlici.

Budući da ne sadrži opći propis, Bečka konvencija ne propisuje da će se državna imovina podijeliti na nepokretnu i pokretnu po kriterijima unutrašnjeg prava države prethodnice. U svome komentaru, Komisija za međunarodno pravo naglašava da se radi o kriteriju fizičkog razlikovanja koji proizlazi iz naravi stvari. Neka dobra su fizički spojena s tлом i ne mogu se prenositi. Za tu podjelu Komisija još nalazi i povijesno opravdanje, jer se samostalnost država povijesno razvijala na teritoriju.⁸

Ali narav svake od stvari za tu razliku nije dovoljna. Pri utvrđivanju što spada u nepokretnu, a što u pokretnu državnu imovinu, arbitražni će se organ možda služiti kriterijima iz građanskih zakonodavstava razvijenih država. U tom pogledu mogu biti, između ostalih, vrlo važni: propisi članaka 516-535. francuskog Građanskog zakonika, ili članci 655-729. švicarskog Građanskog zakonika, ili možda članci 812-819. talijanskog Građanskog zakonika, itd.

Važno je tu naglasiti da u tvornicama, radionicama, bolnicama i sl, svi strojevi, instrumenti, aparati i drugi inventar, namijenjeni njihovoj normalnoj upotrebi, čine pripadak tih nekretnina i ne smiju se od njih odvajati. Pri svome povlačenju iz Hrvatske i Slovenije, tzv. »Jugoslovenska narodna armija« odnosila je sa sobom mnoge od tih predmeta i time je oštećivala supstanciju nekretnina. Ti će se predmeti morati vratiti uz naknadu za nastalu štetu.

6. RASPAD ILI SECESIJA

Premda je Arbitražna komisija u Mišljenju br. 8 ustanovila da se bivša SFRJ raspala i da više ne postoji, Srbija i Crna Gora i dalje tvrde da se radi o »secesiji« četiriju država sljednica uz očuvanje identiteta i uz neprekinut kontinuitet bivše SFRJ u umanjenim granicama u tzv. »Saveznoj Republici Jugoslaviji«.

Najprimjerenijim nam se čini da usporedo prikažemo i komentiramo članke 17. i 18. Bečke konvencije i da s pravnog stajališta utvrdimo dovodi li primjena tih propisa u tim slučajevima do bitno različitih rješenja.

Naime, Bečka konvencija o sukcesiji država u pogledu međunarodnih ugovora iz 1978, za obje hipoteze predviđa jedinstven članak 34, gdje se navodi: »...bilo da država prethodnica i dalje postoji ili ne«.

U pogledu državne imovine Komisija za međunarodno pravo razdijelila je propise u dva članka,⁹ ali za oba daje jedinstven komentar.

*

Svi propisi koji slijede dispozitivne su naravi. U točkama 1. članaka 17. i 18. izričito se dopušta mogućnost da se zainteresirane države mogu dogovoriti i na

⁸ *Yearbook.*, pp. 28-29, para. (4) – (7).

⁹ Tekst članaka 17. i 18. je isti uz iznimku koji ćemo posebno komentirati. Uz to članak 17. koji se odnosi na izdvajanje dijela ili dijelova područja neke države i na tome području stvaranje novih država, sadrži i poseban paragraf 2, koja glasi: »Paragraf 1. primjenjuje se kad se dio teritorija neke države odvoji od te države i pripoji se s drugom državom«. S obzirom na načelo poštovanja teritorijalne cjelovitosti i granica u Europi, malo je vjerojatno da će u jugoslavenskom slučaju doći do primjene i toga propisa.

drugačija rješenja od onih koja se predviđaju. Ali to razumijeva da se tamo gdje nije postignut dogovor, primjenjuju propisi iz tih članaka, uz neka dalja ograničenja koja oni predviđaju.

7. NEPOKRETNNA DRŽAVNA IMOVINA NA PODRUČJU DRŽAVE PRETHODNICE

Članci 17. i 18. Konvencije, u točkama (a) u tome pogledu predviđaju jedinstveno rješenje, uz manje stilske razlike u tekstu bez pravnog značenja. Točka (a) članka 18. predviđa:

»Nepokretna državna imovina države prethodnice prelazi na onu državu sljednicu na čijem se području nalazi;...«

To, za primjenu jednostavno pravilo, nalazi uporište u prijašnjoj međunarodnoj praksi o sukcesiji država. Možemo čak ustvrditi da, ako već prije nije preraslo u opće običajno međunarodno pravo, ono ima kristalizirajući učinak. Usvajanjem toga propisa, prijašnja praksa prerasla je u to pravo.

Ali ponavljamo, tu se ne radi o imperativnom pravilu, jer se države koje su u pitanju mogu i drukčije dogovoriti. Također, kako predviđa prije navedeni članak 11, države koje su u pitanju mogu se sporazumjeti, ili nadležno međunarodno tijelo može odlučiti da ta imovina prijede uz kompenzaciju.

I napokon, točka 3. članka 17. i točka 2. članka 18. predviđaju da gornja i druge odredbe koje ćemo navesti, ne idu na uštrb bilo kojeg pitanja pravičnih kompenzacija između dotičnih država.¹⁰

Taj propis, kao i onaj iz članka 11, osobito omogućava međunarodnom arbitru da temperira krutu primjenu gornjeg općeg pravila. Nekretnine, naime, mogu biti neravnomjerno raspoređene na područjima države prethodnice na kojima nastaju nove države sljednice. Neke od sljednica mogu se time naći bez izvora ili s nedovoljnim izvorima da bi opstale kao cjeline sposobne za život.¹¹ U tim slučajevima mogu se ugovoriti ili dosuditi kompenzacije.

Tako Komisija za međunarodno pravo u svome komentaru spominje da se Indija ugovorom iz 1947. obvezala platiti Pakistanu izvjesnu svotu za izgradnju tvornica oružja, jer je većina postrojenja, oružja i streljiva pripala njoj.¹²

8. NEPOKRETNNA DRŽAVNA IMOVINA NA PODRUČJU TREĆIH DRŽAVA

Odredba koja se odnosi na tu imovinu nalazi se samo u točki 1 (b) članka 18, koji se odnosi na raspad države prethodnice. Ona glasi:

¹⁰ Točka 3. članka 18. glasi: »Odredbe paragrafa 1. ne idu na uštrb bilo kojeg pitanja pravičnih kompenzacija između država sljednica koja mogu proizići iz sukcesije država«. Točka 2. članka 17. proglašava isto pravilo uz neke stilske razlike.

¹¹ Cf., *Yearbook*, p. 47, para. (17).

¹² *Ibid.*, p. 46, para. (12).

»Nepokretna državna imovina države prethodnice koja se nalazi izvan njezina teritorija prelazi na države sljednice u pravičnim razmjerama;...«

Tu odredbu, dakle, izričito ne predviđa članak 17, koji se odnosi na secesiju država sljednica u slučajevima kad država prethodnica i dalje postoji. To je jedina bitna razlika između gornja dva propisa.

Komisija za međunarodno pravo u svome komentaru navodi da je takva izričita odredba u članku 18. (nacrtu članka 17) bila nužna jer u tom slučaju država prethodnica potpuno nestaje i ona time gubi svojstvo pravne osobe koja može biti titular vlasništva. To ipak ne znači, dodaje Komisija, da bi se ta imovina bez tog propisa smatrala napuštenom i bez vlasnika.¹³

Ali Komisija naglašava da izostavljanje tog propisa u članku 17. (nacrtu članka 16), ne isključuje pitanje pravičnih kompenzacija, kako to predviđa točka 3. toga članka i točka 2. članka 18.¹⁴

Dakle, da su u jugoslavenskom slučaju Srbija i Crna Gora uspjele očuvati identitet i kontinuitet s bivšom SFRJ, to ne znači da one ne bi bile dužne podijeliti s ostalim državama sljednicama njezine nekretnine u inozemstvu, jer bi to bilo suprotno općem načelu prava protiv neosnovanog obogaćenja. Arbitražna komisija u Mišljenju br. 9 od 4. srpnja 1992. izričito navodi: »Imovina SFRJ koja se nalazi u trećim državama mora se raspodijeliti između država sljednica u pravičnim razmjerima«.

Države sljednice imat će svakako pravo na zgrade kojih su bile vlasnice u trenutku ujedinjenja 1. prosinca 1918. godine Hrvatska će tako ponovo steći vlasništvo nad zgradom svoje Kancelarije u Beču, koja je kasnije postala diplomatskim predstavništvom zajedničke države. Srbija i Crna Gora (ili obje zajedno), povratit će vlasništvo nad zgradama koje su do tada posjedovale.

Sve ostale nekretnine, stečene nakon dana ujedinjenja, bilo da su zgrade diplomatskih, konzularnih, trgovinskih, kulturnih ili drugih predstavništava, zatim rezidencije i stanovi predstavnika, podijelit će se između svih država sljednica – »u pravičnim razmjerama«.

O tome se može postići sporazum, ili se spor može iznijeti pred međunarodnu arbitražu. Po nekom ključu mogu se sve te zgrade sa svojim inventarom i fizički podijeliti. Mogu se prodati, a dobivenu svotu opet po nekom ključu podijeliti, kako su to učinile Švedska i Norveška u 1906. Može se napokon podijeliti »u pravičnim razmjerama« kombinacijom podjele i prodaje.

9. POKRETNJA DRŽAVNA IMOVINA VEZANA UZ DJELATNOST DRŽAVE PRETHODNICE NA PODRUČJU SUKCESIJE

Točka 1 (b) članka 17, i točka 1 (c) članka 18, predviđaju propis u istom tekstu:

»pokretna državna imovina države prethodnice vezana uz djelatnosti države prethodnice u vezi s područjima na koja se odnosi sukcesija država prelazi na tu državu sljednicu;...«

¹³ *Yearbook.*, p. 46, para. (9).

¹⁴ *Ibid.*, pp. 45-46, para. (8).

Predlažući to rješenje Komisija za međunarodno pravo nije se mogla pozvati na neku prijašnju ujednačenu međunarodnu praksu koja bi ga potkrijepila u tome sadržaju. Ona je naglasila da se to rješenje osniva »na načelu sposobnosti za život odnosnog područja, i imajući na umu načelo pravičnosti«. ¹⁵ Mi bismo kao temelj toga rješenja, koje smatramo dobrim, umjesto pravičnosti naveli – razum.

To je pravilo, dakle, najrazumnije i njegova primjena u izvornom obliku u najviše slučajeva postiže najpravednije učinke za sve subjekte.

Kao i u pogledu nepokretne državne imovine na području države prethodnice, to načelo nije sročeno s namjerom da bude imperativne naravi. I ono dopušta suprotne sporazume stranaka. I to načelo može se, ali i ne mora, provoditi uz uzajamne kompenzacije u predmetima ili novcu. Njegova primjena potpada pod načelo pravičnih kompenzacija na koje se mogu sporazumjeti same stranke ili o njima može odlučivati prikladno međunarodno tijelo (arbitraža).

U tom načelu važno je naglasiti njegov dio koji propisuje vezanost pokretne imovine uz djelatnosti države prethodnice u vezi s područjem koje prelazi na državu sljednicu. Naime, s obzirom na njezinu pokretljivost, ta se imovina može u trenutku sukcesije država slučajno nalaziti na nekome drugom području, ili ona može namjerno biti odnesena s područja koje je predmet sukcesije. Takva njezina pomicanja nemaju, dakle, pravnog učinka.

Primjena toga jednostavnog načela doista može u mnogome olakšati podjelu pokretne imovine bivše SFRJ, a osobito one vojne. Sva pokretna imovina kopnenih oružanih snaga i ratnog zrakoplovstva koja je prije bila u garnizonima i u bazama na području Hrvatske i drugih država sljednica, morat će se vratiti. Namjerno uništena imovina – da bi se spriječilo njezino vraćanje – morat će se nadoknaditi.

Najveći dio imovine Jugoslavenske ratne mornarice – svi plovni i drugi objekti koji su bili vezani uz mornaričke baze na obali Hrvatske – pripast će Hrvatskoj. To je i razumljivo jer Hrvatska ima najdužu obalu i na njezinoj se obali nalaze ratne luke poput onih u Puli, Šibeniku, Splitu, Pločama, i dr. Ostale obalne države sljednice (Crna Gora, Slovenija i Bosna i Hercegovina), moći će tražiti pravične kompenzacije na temelju duljine njihove obale i akvatorija. Zahtjeve za kompenzacijama moći će po toj istoj osnovi isticati i Hrvatska u pogledu imovine kopnenih snaga i zrakoplovstva, ako misli da bi je kruta primjena tog načela oštetila.

Slično će se učiniti s podjelom sve preostale državne imovine bivše SFRJ vezane uz njezine djelatnosti na područjima Hrvatske i drugih država sljednica.

Primjenom gornjega načela može se raspodijeliti novčana aktiva, rezerve zlata i deviza emisione banke. Pri raspadu Federacije Rodezije i Njase, slijedeći to načelo, sva se takva imovina bila raspodijelila razmjerno obujmu novca koji je kružio i bio pohranjen na području Sjeverne Rodezije (danas Zambije), Južne Rodezije (danas Zimbabvea) i Njasalanda (danas Malavija).

Države sljednice mogu se složiti i o nekom drugom kriteriju podjele pokretne državne imovine, poput onoga o njihovu razmjernom doprinosu saveznom proračunu i savezним приходима u nekom vremenskom razdoblju koje se može odrediti.

Svako usvojeno rješenje moralo bi se kretati između načela koje ne dopušta neosnovano obogaćenje i onoga koje osigurava svakoj državi sljednici sposobnost za život, tj. za privredni opstanak i za vlastitu obranu, ali ne i za agresiju.

¹⁵ *Yearbook.*, pp. 29-30, para. (8) i (11).

10. OSTALA POKRETNA DRŽAVNA IMOVINA

Posljednji propis o državnoj imovini također je zajednički. Točka 1 (c) članka 17, i točka 1 (d) članka 18, glase:

»Pokretna državna imovina države prethodnice koja nije spomenuta u (prethodnoj) točki... prelazi na države sljednice u pravičnim razmjerama.«

Predlažući taj propis, kao i onaj u pogledu državnih nekretnina koje se nalaze u trećim državama, Komisija za međunarodno pravo implicitno je priznala – i u tome je imala pravo – da nikakvo opće načelo, pa makar i neobvezatne naravi, u tim oblastima nije moguće. Za svaku takvu podjelu zainteresirane stranke ili međunarodni arbitar moraju na temelju pravičnosti propisati *ad hoc* kriterije i potom ih primijeniti, ili doći do *ad hoc* rješenja. O funkciji pravičnosti pri sukcesiji država u produžetku ćemo se detaljnije pozabaviti.

Ovdje ćemo samo navesti neke od kriterija koje su neke države sljednice isticale nakon prvog svjetskog rata i koje u svome komentaru navodi i Komisija za međunarodno pravo.

Poljska je tako zahtijevala imovinu u svojim novim granicama i onu u inozemstvu koja je prije pripadala područjima u Njemačkoj, Rusiji i Austro-Ugarskoj, a koja je ona stekla u 1918. godini. Zahtijevala je svoj dio te imovine, koji je trebalo odrediti prema prijašnjem doprinosu njezinih novostečenih područja. Komisija u komentaru, međutim, navodi: »Ne čini se da je to pravilo uvijek bilo poštovano u diplomatskoj praksi«.

Nakon raspada Habsburške Monarhije i Čehoslovačka je zahtijevala restituciju određenog broja brodova i remorkera u dunavskoj plovidbi. U arbitražnom postupku koji je uslijedio, ona je zatražila dio vlasništva u nekim dunavskim plovidbenim poduzećima koja su prije pripadala ugarskom i austrijskom dijelu dvojne monarhije, ili su ih oni subvencionirali. Te subvencije, kako je navodila Čehoslovačka, dolazile su iz svih dijelova Monarhije. Oni su ih davali – »razmjerno porezima koje su doprinosili, i stoga su u tim razmjerima postali vlasnicima tih dobara«.

Austrija i Mađarska su se suprotstavile argumentom da se nije radilo o *javnom* vlasništvu koje je jedino moglo biti predmetom sukcesije. Uz to, one su alternativno tvrdile da čak da je i bilo većeg ili manjeg financijskog doprinosa javne vlasti, – »ugovori ne daju Čehoslovakoj druga prava osim onih nad javnim dobrima smještenima na čehoslovačkom području«. Budući da se arbitar proglasio nenadležnim da odlučuje o ugovornim propisima, izbjegao je donijeti odluku. Tako je taj zanimljiv spor ostao bez rješenja.¹⁶

11. PRAVIČNOST U PITANJIMA SUKCESIJE DRŽAVA

Tako je Komisija za međunarodno pravo sa svojim izvjestiteljskim Mohammed Bedjaouiem predložila veoma uravnotežene propise o sukcesiji država s

¹⁶ *Yearbook*., pp. 46-47, para. (15).

obzirom na nepokretnu i pokretnu državnu imovinu. Ti su propisi lako primjenljivi i uglavnom postižu pravedno rješenje.¹⁷

Svi su ti propisi dispozitivne naravi. Oni dopuštaju drukčije sporazume stranaka ili drukčiju odluku arbitra. Prijelaz državne imovine na državu sljednice u načelu se predviđa bez kompenzacija. Ali i u tome se dopuštaju drukčiji sporazum stranaka ili drukčija odluka odgovarajućega međunarodnog tijela.

Međutim ako do sporazuma u gornjim slučajevima ne dođe, ili ako stranke – zajedničkom odlukom ne prihvate neki nepristrani postupak pred međunarodnim tijelom, osnovni propisi postaju neposredno primjenljivima makar za stranke te Konvencije kad ona stupi na snagu. Ipak i u tim okvirima ne predviđa se njihova kruta i dosljedna primjena koja bi postigla ono što su rimski pravnici nazivali – *summum jus, summa injuria*. Njihova primjena i tada uključuje pravične kompenzacije kad za to ima mjesta, ali i za takvo odstupanje potreban je sporazum stranaka, ili njihov pristanak na nepristrani međunarodni postupak.

Uz sva navedena ograničenja, Konvencija predviđa dva rješenja koja imaju značajke pravnih normi s obzirom na to da imaju određen sadržaj čija primjena dovodi do predvidljivih rezultata. Oba rješenja vezuju se uz područje koje prelazi na državu sljednicu, ili preostaje državi prethodnici ako ona opstane.

Načelo po kojemu državne nekretnine koje se nalaze na području koje je predmet sukcesije – prelaze na odnosnu državu sljednicu – ima uporišta u prijašnjoj međunarodnoj praksi. Ako ono prije nije bilo preraslo u opće običajno pravilo, to je svakako moglo postati usvajanjem i potpisivanjem teksta Bečke konvencije iz 1983.

Drugo načelo, po kojemu i pokretna državna imovina prelazi na državu sljednicu kad je vezana uz djelatnost države prethodnice na području koje postaje područjem države sljednice, ne nalazi potkrepu u prijašnjoj međunarodnoj praksi. Ono u običajnom procesu ima tzv. *law generating effect*. Kako smo naveli, Komisija u svome komentaru potkrepljuje to rješenje racionalnim načelom sposobnosti za život odnosnog područja, te tzv. »načelom pravičnosti«.

Za sve preostale slučajeve podjele državnih nekretnina u trećim državama i preostale pokretne državne imovine, Komisija je bila svjesna da bilo kakvi unaprijed propisani kriteriji ma kakve naravi, ne mogu najčešće dovesti do pravde. Ona predviđa prelazak te državne imovine na državu sljednice – »u pravičnim razmjerama«.

Ne sumnjamo u to da će dalja praksa sukcesije država imati na umu ta rješenja čak ako Bečka konvencija nikad ne stupi na snagu kao ugovorni propis. Tako će i rješenje u pogledu pokretne državne imovine vezane uz djelatnosti na određenom području, novom praksom država prerasti u novo opće običajno međunarodno pravo, upravo u sadržaju u kojemu je sročeno. Neće, naime, biti nikoga tko će

¹⁷ Za razliku od pravičnosti koja je subjektivan osjećaj pravednoga i nepravednoga, pravdu ovdje uzimamo kao cilj, i to u prvom redu sudačkog odlučivanja. Sudac izriče pravdu normalnom primjenom pozitivnog prava. Pri tome je njegova pravičnost inherentna zdravoj primjeni prava (pravičnost *infra legem*). Ali ako je pravno pravilo previše općenite naravi, ili u nedostatku pozitivnog pravila, sudac ponekad mora pribjeći pravičnosti da bi izrekao pravdu i da ne bi bio kriv za uskratnu pravosuđa (pravičnost *praeter legem*). Tako shvaćena pravičnost ima malu ulogu u pregovorima između država i u sklapanju njihova sporazuma. To naprosto stoga što je svakoj od njih njen vlastiti zahtjev pravedan, a zahtjev suprotne stranke nepravedan, neumjeren ili apsurdan. Sklapanje ugovora je uz to proces stvaranja novog prava bez obzira na osnovu na kojoj je ugovor postignut.

ta rješenja moći ignorirati naprosto stoga što se njihovom razumnom primjenom mogu postići najpravedniji ishodi u najvećem broju slučajeva sukcesije država.

Komisija se u svome komentaru u svim tim prilično različitim slučajevima poziva na tzv. »načelo pravičnosti«. Ona tim načelom potkrepljuje svoju spomenutu *de lege ferenda* normu o pokretnoj državnoj imovini vezanoj uz djelatnosti države prethodnice na određenom području koja ima izgleda da preraste u običajno pravilo pozitivnoga međunarodnog prava. Na tome načelu ona opravdava iznimke od primjene dvaju predviđenih pravila kad propisuje da njihova kruta primjena ne smije ići na uštrb »pravičnih kompenzacija«. I napokon, kad je Komisija bila svjesna da je za neke situacije nemoguća neka norma objektivnog sadržaja, ona predviđa prelazak imovine na države sljednice »u pravičnim razmjerama«.

Postojanje tzv. »načela pravičnosti« Komisija za međunarodno pravo u svome komentaru potkrepljuje rezolucijom Instituta za međunarodno pravo usvojenom 1934. godine. Ta se rezolucija, međutim, ne odnosi na bilo kakvo načelo, nego na pravičnu primjenu pozitivnog prava i na ovlaštenje suca na odlučivanje na temelju pravičnosti *contra legem*. Komisija potom navodi tadašnje mišljenje Charlesa De Visschera po kojem je načelo pravičnosti navodno »autonoman i nezavisan izvor međunarodnog prava«, premda je taj pisac kasnije u tome pogledu evoluirao.¹⁸

Komisija se napokon poziva na neke iz konteksta izdvojene citate presude Međunarodnog suda o Epikontinentalnom pojasu u Sjevernom moru iz 1969.¹⁹ Izvještaj Komisije, objavljen u njezinu Godišnjaku iz 1981, nije mogao imati u vidu kasniju praksu toga Suda u razgraničenjima na moru. Praksa je pokazala da sam Sud u kasnijim sporovima više nije bio u stanju dosljedno primjenjivati »načela i pravila međunarodnog prava«, kako ih je naveo, koja je on sam oblikovao u presudi iz 1969, temeljeći ih na tome »načelu pravičnosti« kao navodnom pravnom načelu. Praksa koja je uslijedila pokazala je da s obzirom na posebnu geografsku konfiguraciju obale, u svakom novom slučaju razgraničenja Sud mora utvrđivati nova »načela i pravila međunarodnog prava«. To znači da se ne radi o nikakvim pravilima s bilo kakvim sadržajem toliko određenim da bi njihova primjena dovela do predvidljivih rezultata.²⁰

Upravo je tako i s tim tzv. »načelom pravičnosti«. Nitko nikada nije uspio utvrditi njegov sadržaj. U praksi Haškog suda o morskim razgraničenjima radilo se naprosto o pribjegavanju nekim *ad hoc* pravičnim kriterijima u nedostatku mogućnosti nastanka pravnih pravila u toj oblasti.

Radi se, dakle, o pravičnosti *praeter legem*, što je Komisija inače dobro ukomponirala u oblikovanju svojih pravila o pravičnim kompenzacijama i o prelasku državne imovine na države sljednice u pravičnim razmjerama.

Za sve takve slučajeve bilo morskih razgraničenja, ili pravičnih kompenzacija i raspodjele državne imovine u pravičnim razmjerima kod sukcesije država, dobro se uklapa pojam pravičnosti kako ga je odredio André Lalande, a koji je – »siguran

¹⁸ Cf., Ch. De VISSCHER: *De l'équité dans le règlement arbitral ou judiciaire des litiges de droit international public*, Paris 1972, naročito pp. 3-16.

¹⁹ Cf., *Yearbook*, pp. 19-20.

²⁰ Vidi pregled te prakse Suda – Vladimir-Djuro DEGAN: »'Equitable Principles' in Maritime Delimitations«, *International Law at the time of its Codification*, Essays in Honour of Roberto Ago, Vol. II, Milano 1987, pp. 107-137.

i spontan osjećaj pravednog i nepravednog, naročito kad se očituje u prosuđivanje nekog konkretnog i pojedinačnog slučaja». ²¹

Za razliku od Komisije za međunarodno pravo mi ne bismo predloženo *de lege ferenda* rješenje o raspodjeli pokretne državne imovine države prethodnice vezane uz njezinu djelatnost na određenom području, zasnivali ni na »načelu pravičnosti«, niti na gornjem pojmu pravičnosti kao subjektivnom osjećaju.

Temeljni pravni koncepti koje nazivamo općim načelima prava, koji su zajednički svim pravima jer bez njih ni jedan pravni poredak ne bi mogao opstati, zasnivaju se naime, na razumu, a ne na pravičnosti. ²² Najviše ih je nastalo u sudskoj praksi. *Praetor peregrinus* prije Justinijanove kodifikacije rimskoga prava primjenjivao je sudske presedane svojih prethodnika na iste ili na slične slučajeve jer su davali najrazumnija rješenja. Isto su učinili suci u angloameričkom pravnom krugu, premda ta vrsta prava još nije doživjela svoju kodifikaciju. Napokon i nastajanje običajnih pravnih pravila zbog ponavljanja neke prakse koja time stječe jednoobraznost, također ima svoju podlogu u razumu. ²³

Takav nastanak pravnih pravila najbolji je način stvaranja dugotrajnih, pa ponekad i vječnih pravnih pravila. Takvo pravo u najvećem broju slučajeva njegove primjene postiže pravdu za najveći broj njegovih adresata. Upravo tu osnovu ima i rješenje Komisije za međunarodno pravo o kojemu raspravljamo.

Nasuprot tom načinu stvaranja prava postoji onaj voluntaristički, gdje usvojena ili nametnuta norma ima cilj da zaštiti neki veoma konkretan i kratkotrajan interes, bez obzira na sve druge posljedice njegove primjene.

S tih nekoliko objašnjenja apstraktne naravi želimo da se izbjegne konfuzija nekih pojmova koji su različiti. Ova naša kritika komentara Komisije za međunarodno pravo nimalo ne dovodi u pitanje sva rješenja predviđena u Bečkoj konvenciji iz 1983, a koja se odnose na sukcesiju država u pogledu nepokretne i pokretne državne imovine u slučaju raspada ili secesije. Osvjedočili smo se, naime, da primjena tih pravila u oba ta slučaja dovodi do gotovo jednakih rješenja.

²¹ Cf., André LALANDE: *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 9e edition, Paris 1962, p. 295.

²² Cf., Vladimir-Đuro DEGAN: *Međunarodno pravo mora i izvori međunarodnog prava*, Zagreb 1989, str. 9-11, i tamo navedenu obilnu literaturu.

²³ Ovdje »razum« uzimamo kao osnovu nastanka i djelovanja pravila pozitivnog, a ne prirodnog prava. Nekadašnji pisci, u prvom redu Grotius, zloupotrebljavali su ono što su nazivali »diktatom razuma« i olako su iz njega deducirali pravila za koja su tvrdili da imaju prirodnopravnu narav. Cf., našu raspravu »Prirodno i pozitivno pravo«, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1987, br. 1, str. 37-77.

Za one koji priznaju postojanje i pravila prirodnog ili racionalnog prava, do sada nam se čini najispravnijom njihova definicija: »un ensemble de règles objectives, antérieures à la volonté de l'homme et s'imposant à elle, constatées et non créées par la raison« (skup objektivnih pravila koja su starija od ljudske volje i koja joj se nameću, koja se razumom otkrivaju a ne stvaraju). Cf., Louis LE FUR: »Le droit naturel et le droit rationnel ou scientifique«, *Revue de droit international* 1927, Juillet-Septembre, p. 6.

Summary

Dr. VLADIMIR-ĐURO DEGAN

STATE SUCCESSION IN RESPECT OF IMMOVABLE AND MOVABLE STATE PROPERTY

In this article are discussed above all practical problems getting rise from the dissolution of the »Socialist Federal Republic of Yugoslavia«. Because that dissolution appears to be a continuous process, it is not yet known how many successor States will appear. It is very difficult for this reason to fix precisely the date of succession of States.

The notion of State property of the predecessor State has been discussed in all its details. The subject-matter of succession will be the Federal immovable and movable property which, according to Federal legislation, belonged to the Yugoslav Federation at the date of State succession.

The distinction between immovable and movable State property will probably be made taking into account common principles in this respect from advanced municipal legal systems.

The practical problems of succession of various categories of immovable and movable Federal property were discussed in the light of principles from the 1983 Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts.

A very special importance was done to equity in the matters of succession of States. This author discards the existence of any kind of »principles of equity«. Equity is for him a subjective sentiment of a judge or arbitrator of what is or is not to be just in concrete cases to be decided. This notion perfectly suits the provisions of the 1983 Vienna Convention.