

Sporazum o vprašanih nasledstva in dileme glede njegovega uresničevanja

Povzetek

Sporazum o vprašanih nasledstva (sporazum) je bil kot prva mednarodna pogodba med državami naslednicami SFRJ podpisan 29. junija 2001 na Dunaju, veljati pa je začel 2. junija 2004. Ob sklenitvi je bil poudarjen njegov prispevek k ohranjanju mednarodnega miru in varnosti v regiji. Sporazum je plod desetletnih pogajanj držav naslednic pod okriljem mednarodne skupnosti. Največja ovira v pogajanjih je bila zahteva ZRJ (danes Srbije), da nadaljuje pravno subjektiviteto SFRJ, preostale države naslednice pa naj bi bile odcepljene države. Takšno stališče je bilo oslabiljeno s podpisom Daytonskega sporazuma 14. decembra 1995 in dokončno zavrnjeno leta 2000, ko je Srbija postala nova država članica OZN. Šele po padcu Miloševićevega režima in normalizaciji odnosov so bili izpolnjeni pogoji za sklenitev Sporazuma o vprašanih nasledstva, ki je potrdil, da je SFRJ v letih 1991 in 1992 razpadla in prenehala obstajati, na njenem ozemlju pa je nastalo pet enakopravnih držav naslednic. Proces dezintegracije ZRJ se je sicer nadaljeval z odcepitvijo Črne gore leta 2006 in Kosova leta 2008 od Srbije, a ti državi nista državi naslednici po SFRJ.

Pogajanja o nasledstvenem sporazumu so se začela v okviru (mirovne) Konference o Jugoslaviji, ki jo je z deklaracijo dne 27. avgusta 1991 določila Evropska skupnost, ustanovila pa leto pozneje Londonska konferenca, ko je bila v sodelovanju z OZN sklicana Mednarodna konferenca za nekdanjo Jugoslavijo. Ta je med drugim ustanovila delovno skupino za vprašanja nasledstva s sedežem v Ženevi in Arbitražno (Badinterjevo) komisijo za razjasnitev pravnih vprašanj. Po parafiranju Daytonskega mirovnega sporazuma 21. novembra 1995 je bil postavljen nov institucionalni okvir, in sicer Svet za uresničevanje miru, ki ga je vodil visoki predstavnik Carl Bildt. Ta je za glavnega pogajalca imenoval sira Arthurja Wattsa, ki je nato vodil pogajanja držav naslednic med letoma 1996 in 2001 do uspešnega zaključka.

Sporazum je zajel skoraj vsa z nasledstvom povezana vprašanja, zato ga nekateri imenujejo kar mirovna pogodba, zunanji ministri pa so ob podpisu poudarili njegov pomen za stabilizacijo razmer v regiji. Vsebuje preambulo, krovno besedilo s 13 temeljnimi členi, kjer so zajeta splošna načela in končne določbe sporazuma, ter sedem prilog o posameznih najpomembnejših vsebinskih vprašanih nasledstva SFRJ: Priloga A (Premično in nepremično premoženje), Priloga B (Premoženje diplomatskih in konzularnih predstavništev), Priloga C (Finančna sredstva in obveznosti), Priloga D (Arhivi), Priloga E (Pokojnine), Priloga F

(Druge pravice, pravne koristi in finančne obveznosti) in Priloga G (Zasebno premoženje in pridobljene pravice).

Kljub zgodovinskemu uspehu je treba priznati, da je končno kompromisno besedilo sporazuma, ki je nastalo na podlagi napetih sklepnih pogajanj, v posameznih delih premalo določno in tako onemogoča učinkovito uresničevanje sporazuma na nekaterih področjih. Najbolj vidno je vprašanje izplačila »starih« deviznih hranilnih vlog komercialnih bank in njihovih podružnic v državah naslednicah. Dvomi slovenske delegacije na pogajanjih na Dunaju so se žal izkazali za upravičene in to vprašanje danes še vedno ni rešeno.

Preambula poleg že omenjenega prispevka sporazuma k mednarodnemu miru in varnosti navaja tudi, da se države naslednice zavedajo potrebe, da uredijo vprašanje državnega nasledstva po razpadu SFRJ v interesu vseh držav naslednic in njihovih državljanov. Navedba, da bodo pogodbenice sodelovale pri urejanju odprtih nasledstvenih vprašanj v skladu z mednarodnim pravom, pa je določila tudi pravno osnovo sporazuma. Krovno besedilo sporazuma določa ustanovitev Stalnega skupnega odbora visokih predstavnikov držav naslednic, katerega naloga je nadzor nad učinkovitim uresničevanjem sporazuma (4. člen). Žal se odbor že vse od leta 2009 ni sestel.

Razdelitev državnega premoženja SFRJ je bila eno bolj spornih vprašanj v času pogajanj, saj Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov (1983) ne vsebuje opredelitve državnega premoženja, prav tako pa ni bilo opredelitve državnega premoženja v SFRJ, saj je državni sistem temeljil na družbeni lastnini. Pri premičnem in nepremičnem premoženju (Priloga A) je prevladalo teritorialno načelo glede na to, kje se je premoženje nahajalo na dan, ko je vsaka izmed držav razglasila svojo neodvisnost. To načelo je bilo najbolj pogodno ZRJ, kjer je bilo največ federalnega premoženja. Sporazum predvideva tudi posebno kategorijo opredmetenega premičnega premoženja, ki načeloma preide na državo, v kateri se nahaja, lahko pa posamezna država naslednica zahteva takšno premoženje zase, če je to premoženje zanjo velikega kulturnega pomena. Slovenija je seznam takšnega premoženja v Srbiji že naredila, sicer pa je implementacija Priloge A nezadostna.

Premoženje diplomatskih in konzularnih predstavništev (Priloga B) je bilo od samega začetka prepoznano kot *par excellence* premoženje SFRJ. Po sporazumu gre za 123 objektov in za umetniška dela, ki so se tam nahajala. Sporazum predvideva, da se razdelitev tega premoženja opravi v naravi in za nekaj objektov že sam predvideva razdelitev. Razdelitev preostalih objektov je bila večinoma dogovorjena v okviru posebnega odbora predstavnikov držav naslednic. Do danes je bilo razdeljenega okoli 60 odstotkov diplomatskega in konzularnega premoženja. Precej objektov je še vedno v rokah Srbije in še niso bili predani upra-

vičenim naslednicam. Dogovora še ni glede najvrednejših objektov, in sicer na primer v New Yorku, Moskvi, New Delhiju in Tokiu. Sloveniji so bili do danes že dodeljeni objekti v Washingtonu, Celovcu, Milanu, Rimu, Maroku, Maliju, Braziliji, Sao Paulu in Dar Es Salaamu.

Finančna sredstva in obveznosti (Priloga C) so bila med najbolj spornimi vprašanji nasledstva SFRJ, saj so razhajanja držav naslednic v zadnjih dneh pred podpisom sporazuma skoraj privedla do neuspešnega zaključka pogajanj. Države naslednice so večino dolgov do glavnih finančnih institucij (npr. MDS, SB, EIB) in upnikov (Pariški in Londonski klub) bodisi skupaj bodisi posamično že poravnale pred podpisom sporazuma, druga sredstva, ki jih je bilo še treba razdeliti, pa so izrecno navedena v sporazumu. Odprto je ostalo tudi vprašanje t. i. starih deviznih vlog varčevalcev. Čeprav je 7. člen Priloge C, ki ureja to vprašanje, načeloma dokaj jasen, se pogledi držav naslednic v tem delu precej razlikujejo. Omeniti velja, da sta za vse devizne varčevalne vloge bank in njihovih podružnic na ozemlju SFRJ jamčili federacija in Narodna banka Jugoslavije. Posamezne republike so ob osamosvojitvi same zagotovile izplačilo teh hranilnih vlog, vendar na različne načine. Slovenija je uveljavila teritorialno načelo, Hrvaška ter Bosna in Hercegovina pa pretežno načelo sedeža banke. Zaradi tega so nekateri ostali brez možnosti izplačila deviznih varčevalnih vlog in so sprožili številne sodne postopke, vključno s sporom pred ESČP.

To sodišče je o tem prvič odločalo v zadevi *Kovačić proti Sloveniji*, v kateri je pozvalo države naslednice k dogovoru v okviru uresničevanja Sporazuma o vprašanih nasledstva. Leta 2014 pa je v zadevi *Ališić* in drugi odločilo drugače in obveznost za izplačilo neizplačanih deviznih hranilnih vlog SFRJ naložilo Sloveniji in Srbiji. Zastavlja se vprašanje, kako takšna odločitev ESČP vpliva na sporazum o vprašanih nasledstva, ki državam naslednicam v 7. členu Priloge C nalaga obveznost dogovora glede tega dolga Jugoslavije. Poplačilo deviznih varčevalnih vlog v drugih državah naslednicah za Slovenijo pomeni nesorazmerno finančno breme nasledstva. V prihodnjih pogajanjih v okviru nasledstva bo Slovenija zato morala zahtevati ustrezno izenačitev bremen držav naslednic. Vendar pa je negotovo, koliko bodo preostale države naslednice zainteresirane za takšna pogajanja, saj vsa prejšnja leta za to niso pokazale posebne pripravljenosti. Odprto je tudi vprašanje poplačila terjatev glavne podružnice LB Zagreb do hrvaških podjetij, saj je bilo tudi s politično podprtimi odločitvami onemogočeno poplačilo teh terjatev, ki skupaj presegajo dolg do njenih varčevalcev.

Državni arhivi SFRJ pomenijo vse dokumente kateregakoli datuma ali vrste, ki jih je izdelala ali prejela SFRJ ali pa katerakoli predhodna ustavna oblika jugoslovanske države od 1. decembra 1918 do 30. junija 1991, ne glede na to, kje

so. Republiški ali drugi arhivi so arhivi katerekoli države v njihovi nekdanji vlogi konstitutivnih republik SFRJ ali njihovih teritorialnih ali upravnih enot. Pojem »dokumenti« vključuje tudi filmske, avdio in video trakove ter druge posnetke in tudi vse oblike računalniških zapisov, vključno z dokumenti, ki so kulturna dediščina. Za Slovenijo je najbolj pomembno, da morajo njeni arhivarji imeti prost in neoviran dostop do tistih arhivov, ki so skupna dediščina in se nahajajo v Beogradu, ter da ji je treba izročiti del državnih arhivov SFRJ, potreben za normalno upravljanje njenega ozemlja v skladu z načelom funkcionalne pertinence. Vendar se je v praksi dostop do arhivov v Beogradu pogosto izkazal kot težaven, posebej do vojaških in bančnih arhivov. Države naslednice si v prihodnosti veliko obetajo od projekta digitalizacije skupnega jugoslovanskega arhiva, ki je šele v začetni fazi.

Odgovornost za pokojnine SFRJ (Priloga E) prevzame vsaka država in redno plačuje zakonsko utemeljene pokojnine, ki jih je financirala kot nekdanja republika SFRJ, ne glede na narodnost, državljanstvo, začasno ali stalno prebivališče upravičenca. Pokojnino plačuje država, na ozemlju katere je imela oseba začasno prebivališče 1. junija 1991, če ta oseba nima stalnega prebivališča v nobeni od držav, katerih državljan je. Sporazum predvideva, da države sklenejo dvostranske dogovore za zagotavljanje izplačila pokojnin – Slovenija je že sklenila takšne sporazume z Bosno in Hercegovino, Hrvaško, Makedonijo in Srbijo.

Zasebno premoženje in pridobljene pravice (Priloga G) so premoženje, ki je bilo v državi naslednici in do katerega so bili upravičeni državljani ali druge pravne osebe SFRJ na dan 31. decembra 1990. To premoženje morajo države naslednice priznati, varovati in ga znova vzpostaviti v skladu s sprejetimi standardi in normami mednarodnega prava ne glede na narodnost, državljanstvo, začasno ali stalno prebivališče teh oseb. Prav tako je treba po načelu nediskriminacije spoštovati vse pogodbe, ki so jih sklenili državljani ali pravne osebe SFRJ. Tu se pri uporabi sporazuma zastavlja vprašanje presečnega datuma – glede na potek pogajanj in celovito razumevanje cilja Priloge G je prepričljivejša razlaga, da gre za pogodbe, sklenjene do 31. decembra 1990. Glede Slovenije je odprto vprašanje premoženja slovenskih podjetij v Srbiji, saj pri vračanju premoženja ni enotne prakse izvršne in sodne veje oblasti Srbije, ker sodišča ne priznavajo obstoja vzajemnosti med državama.

Sporazum o vprašanih nasledstva ureja vrsto pomembnih pravnih vprašanj, ki izvirajo iz razpada SFRJ. Kakor navaja že sama preambula sporazuma, je čimprejšnja ureditev teh vprašanj izjemno pomembna za odnose med državami naslednicami in za ohranjanje mednarodnega miru in stabilnosti v regiji. Žal uresničevanje določb sporazuma, z redkimi izjemami, poteka počasi. Pogosto se zdi, da nekatere države naslednice nimajo pravega interesa za pospešitev po-

gajanj in ureditev nekaterih odprtih vprašanj. Zato lahko upamo, da bo pomen Sporazuma o vprašanjih nasledstva v regiji in mednarodni skupnosti (spet) prepoznan in bodo pospeševanju njegovega uresničevanja namenjena dodatna prizadevanja.

