

Ana Polak Petrič
Grega Pajnkihar

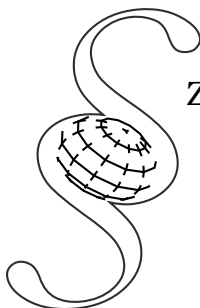
NASLEDSTVO DRŽAV
V MEDNARODNEM PRAVU:
razpad in nasledstvo
po Jugoslaviji



Zbirka Mednarodno pravo

Ana Polak Petrič, Grega Pajnkihar

**NASLEDSTVO DRŽAV
V MEDNARODNEM PRAVU:
Razpad in nasledstvo
po Jugoslaviji**



Zbirka Mednarodno pravo

Ana Polak Petrič, Grega Pajnkihar

NASLEDSTVO DRŽAV V MEDNARODNEM PRAVU:

Razpad in nasledstvo po Jugoslaviji

1. elektronska izdaja

Zbirka Mednarodno pravo

Glavni urednik zbirke:

dr. Andraž Zidar

Odgovorna urednica zbirke:

doc. dr. Ana Polak Petrič

Izdajatelj in založnik: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ljubljana, in

Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve Republike Slovenije

Za založbo: Iztok Prezelj, dekan

Spremna beseda:

Tanja Fajon

Uvodne besede:

mag. Mateja Vraničar Erman, prof. dr. Pavel Šturma, Vojko Volk

Strokovna redakcija:

mag. Mateja Vraničar Erman, dr. Andraž Zidar

Tehnična redakcija:

Anja Šedivi

Lektura:

dr. Tomaž Petek

Prevoda:

Ljiljana Potpara, Irena Kristan

Recenzenta:

prof. dr. Matej Avbelj, prof. dr. Janja Hojnik

Oblikovna zasnova knjige:

Dušan Zidar, akad. kip. spec.

Avtorski prispevki v knjigi ne izražajo uradnih stališč izdajateljev.

Vse pravice pridržane © MZEZ RS in Založba FDV, 2024.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Izid knjige je podprla Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

KAZALO

O KNJIGI	VII
ZAHVALA	IX
SPREMNA BESEDA	
(Tanja Fajon)	XIII
UVODNE BESEDE	
(Mateja Vrničar Erman, Pavel Šturma, Vojko Volk)	XV

I. DEL

TEORIJA NASLEDSTVA DRŽAV	25
---------------------------------------	----

1. DRŽAVA	27
1.1 Nastanek države	29
1.2 Priznanje držav	32
1.3 Načelo samoodločbe narodov in načelo ozemeljske celovitosti	34
2. NASLEDSTVO DRŽAV	38
2.1 Definicije in terminologija	38
2.2 Kontinuiteta in nasledstvo držav	40
2.3 Mednarodnopravna ureditev nasledstva držav	42
2.4 Obseg prenosa pravic in obveznosti	44
2.5 Pravila običajnega mednarodnega prava	47
2.6 Dunajski konvenciji o nasledstvu držav	49
2.7 Posebni sporazumi med državami glede nasledstva	50
2.8 Poskusi kodifikacije in identifikacije pravic nasledstva držav	51
3. OKOLIŠČINE, KI PRIVEDEJO DO NASLEDSTVA	53
3.1 Nasledstvo z nadaljevanjem pravne subjektivitete (delna sukcesija)	53
3.2 Nasledstvo brez nadaljevanja pravne subjektivitete (popolna sukcesija)	55
3.3 Primer Jugoslavije – razpad države brez kontinuitete	58
3.4 Primer Sovjetske zveze – razpad države s kontinuiteto	59
3.5 Protipravna uporaba sile in nasledstvo	62

II. DEL

PRAVO NASLEDSTVA DRŽAV	65
-------------------------------------	----

4. NASLEDSTVO MEDNARODNIH POGODB	67
4.1 Načini začetka veljavnosti mednarodne pogodbe za državo naslednico	68
4.2 Pravila nasledstva mednarodnih pogodb	70
4.3 Načela ob nasledstvu mednarodnih pogodb	74
4.4 Posebne vrste mednarodnih pogodb in drugih virov mednarodnega prava	76
4.5 Nekateri primeri iz prakse	82

5. NASLEDSTVO ČLANSTVA V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH	87
5.1 Splošno o članstvu v mednarodnih organizacijah, posebej OZN	87
5.2 Pravila o nasledstvu članstva v mednarodnih organizacijah	89
5.3 Nekateri primeri iz prakse	91
6. NASLEDSTVO DRŽAVNEGA PREMOŽENJA	100
6.1 Načela in pravila nasledstva državnega premoženja	101
6.2 Vrste državnega premoženja	104
6.3 Nekateri primeri iz prakse	106
7. NASLEDSTVO DRŽAVNIH DOLGOV	110
7.1 Upnik kot subjekt mednarodnega javnega ali zasebnega prava	110
7.2 Vrste dolgov	111
7.3 Načela in pravila nasledstva državnih dolgov	115
7.4 Nekateri primeri iz prakse	119
8. NASLEDSTVO DRŽAVNIH ARHIVOV	124
8.1 Definicija državnih arhivov	124
8.2 Načela in pravila nasledstva državnih arhivov	125
8.3 Primeri ločitve dela ozemlja (odcepitev)	130
8.4 Primeri prenosa dela ozemlja na drugo državo (cesija)	132
8.5 Primeri razpada držav	134
8.6 Primer pripojitve ene države drugi	137
9. DRŽAVLJANSTVO IN DRUGE PRAVICE POSAMEZNIKOV	138
9.1 Državljanstvo	138
9.2 Druge pravice posameznikov	141
10. NASLEDSTVO MEDNARODNE ODGOVORNOSTI	143
10.1 Elementi mednarodne odgovornosti	144
10.2 Vpliv elementov mednarodne odgovornosti na nasledstvo držav	145
10.3 Nekateri primeri iz prakse	147
10.4 Razmišljanja o ustreznosti ureditve in prihodnji ureditvi	150

III. DEL

JUGOSLAVIJA – RAZPAD IN REŠEVANJE NASLEDSTVENIH VPRAŠANJ

11. RAZPAD JUGOSLAVIJE	157
11.1 Kratek oris zgodovine južnih Slovanov	157
11.2 Ustanovitev SFRJ	163
11.3 Razglasitve neodvisnosti in nastanek novih držav	165
11.4 Slovenija kot neodvisna država in nov subjekt mednarodnega prava	169

12. DELO ARBITRAŽNE KOMISIJE MEDNARODNE KONFERENCE O NEKDANJI JUGOSLAVIJI	176
12.1 Badinterjeva komisija o razpadu Jugoslavije	176
12.2 Postopek priznanja novih držav naslednic po Jugoslaviji	177
12.3 Meje novonastalih držav	181
12.4 Mnenja glede urejanja nasledstva po nekdanji Jugoslaviji	182
13. SPOR O OBLIKI NASLEDSTVA JUGOSLAVIJE	187
13.1 Praksa OZN in držav članic glede članstva Jugoslavije	190
13.2 Članstvo Jugoslavije v drugih mednarodnih organizacijah	204
13.3 ZRJ kot nova članica OZN in potrditev enakopravnosti držav naslednic	206
13.4 Doktrinarna razmišljanja o nasledstvu Jugoslavije	208
13.5 Meddržavno sodišče o statusu Jugoslavije	212
14. SPORAZUM O VPRAŠANJIH NASLEDSTVA	217
14.1 Pogajanja pred sklenitvijo Sporazuma	218
14.2 Vsebina sporazuma	220
15. DEJANSKO URESNIČEVANJE SPORAZUMA O VPRAŠANJIH NASLEDSTVA	238
15.1 Na splošno o izvajanju Sporazuma o vprašanih nasledstva	239
15.2 Slovenska kulturna dediščina (Priloga A)	243
15.3 Diplomatska in konzularna predstavništva SFRJ (Priloga B)	245
15.4 Arhivi (Priloga D)	247
15.5 Zasebno premoženje ter pravice državljanov in pravnih oseb (Priloga G)	249
15.6 Nekatera druga vprašanja izvajanja sporazuma (Prilogi E in F)	253
15.7 Finančna sredstva in obveznosti (Priloga C)	256
15.8 Preostala nasledstvena vprašanja po Jugoslaviji	260
16. PROBLEMATIKA DEVIZNIH HRANILNIH VLOG	270
16.1 Ozadje bančnega sistema in ukrepi držav naslednic	270
16.2 Ureditev po nasledstvenem sporazumu	274
16.3 Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi <i>Ališić</i>	276
16.4 Hrvaške prenesene devizne vloge	288
16.5 Meddržavna tožba Slovenije proti Hrvaški glede terjatev LB	296
16.6 Razmislek o slovenskih stališčih in aktivnostih	300
17. NADALJNJA FRAGMENTACIJA JUGOSLAVIJE	306
17.1 Odcepitev in nastanek nove države Črne gore	306
17.2 Razglasitev neodvisnosti Kosova	313

IV. DEL	
NEKAJ ZAKLJUČKOV IN POGLEDOV V PRIHODNOST	323
18. POTENCIALNI PRIHODNJI PRIMERI NASLEDSTVA	325
18.1 Bougainville	325
18.2 Nova Kaledonija	327
18.3 Škotska	330
18.4 Katalonija	332
19. NEKAJ RAZMIŠLJANJ GLEDE PRIHODNJE UREDITVE	335
SEZNAM KRATIC	340
LITERATURA	343
O AVTORJIH	369
RECENZIJI (Matej Avbelj, Janja Hojnik)	370
SUMMARY	373
STVARNO KAZALO	377

O KNJIGI

Ta knjiga je rezultat dolgoletnega znanstvenega raziskovanja in praktičnega dela obeh avtorjev na področju nasledstva držav. O tematiki sta objavila več del, poleg znanstvenih in strokovnih člankov tudi diplomsko nalogo z naslovom Nasledstvo držav v mednarodnem pravu s posebnim poudarkom na članstvu Zvezne republike Jugoslavije v Organizaciji združenih narodov, ki jo je Ana Polak Petrič obranila leta 2002 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, magistrsko nalogo z naslovom Problems of State Succession in the Case of the Dissolution and the Secession of States on the Territory of the Former Yugoslavia, ki jo je ista avtorica leta 2007 obranila na Diplomatski akademiji in Univerzi na Dunaju, ter doktorsko disertacijo Nasledstvo odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja, ki jo je Grega Pajnkihar obranil leta 2020 na Pravni fakulteti Univerzi v Ljubljani. Knjiga črpa tudi iz monografije State Succession to Responsibility for Internationally Wrongful Acts, ki jo je Grega Pajnkihar izdal leta 2023 pri založbi Brill Nijhoff, za uporabo katere je založba podala soglasje.

Avtorja sta več let sodelovala pri oblikovanju politik in slovenskih stališč glede nasledstva držav, Ana Polak Petrič je bila več let visoka predstavnica Republike Slovenije za nasledstvo ter zadolžena za izvajanje in koordiniranje slovenskih stališč po Sporazumu o vprašanih nasledstva po nekdanji Jugoslaviji. Grega Pajnkihar je bil svetovalec v pisarni visoke predstavnice. Sodelovala sta pri projektu izvrševanja sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Ališić*, oblikovanju meddržavne tožbe Slovenije proti Hrvaški zaradi terjatev Ljubljanske banke in pri številnih drugih aktivnostih Slovenije na področju nasledstva. Številna navajanja v knjigi so poleg obravnave teoretskih izhodišč in mednarodnopravnih pravil na področju nasledstva posledica osebnih spoznanj in dognanj v praksi, posebej v delu knjige, ki se nanaša na nasledstvo po Jugoslaviji.

ZAHVALA

Avtorja izražava zahvalo vsem, ki so pripomogli k izdaji te knjige in z nama delili pomembne informacije ter znanje, ki so zajeti v monografiji, še posebej Andražu Zidarju, Boštjanu Puclju, Hermini Krajnc in Metki Prevc. Zahvaljujeva se tudi za prispevek obeh recenzentov, Mateju Avblju in Janji Hojnik. Posebej se zahvaljujeva ministrici Republike Slovenije za zunanje in evropske zadeve Tanji Fajon za spremno besedo. Knjigi so z uvodnimi besedami poseben pečat pustili Mateja Vraničar Erman, Pavel Šturma in Vojko Volk, za kar sva jim hvaležna.

*»Ko govorimo o miru, ne bi smeli imeti v mislih le odsotnost vojne.
Pravi mir temelji na stebrih individualne svobode, človekovih pravic, narodne
samoodločbe in spoštovanja vladavine prava.«*
(Ronald Reagan)

SPREMNA BESEDA

Izid knjige avtorjev dr. Ane Polak Petrič in dr. Grega Pajnikharja, ki celovito obravnava pravila in prakso nasledstva držav, časovno sovпада z 20. obletnico uveljavitve Sporazuma o vprašanjih nasledstva, s katerim so države naslednice določile načela in pravila nasledstva po nekdanji SFRJ na različnih področjih.

20 let od uveljavitve sporazuma se žal še ne moremo veseliti njegove polne izpolnitve. Številna vprašanja ostajajo odprta, zdi se, da politične volje za iskanje za vse sprejemljivih rešitev ni več, ali je vsaj ni dovolj. Kot da se ne zavedamo, da je dobroverna in polna izpolnitev mednarodnega sporazuma sestavni del vladavine prava.

Slovenija se že od uveljavitve sporazuma dalje trudi na vseh ravneh spodbuditi konstruktiven dialog med državami naslednicami in iskanje za vse sprejemljivih rešitev. Ni nas strah oblikovati inovativnih rešitev, ki temeljijo na načelih sporazuma. Ureditev odprtih vprašanj nasledstva ostaja ena od naših zunanjepolitičnih prioritet, saj se zavedamo, da brez ureditve vprašanj preteklosti ni boljše prihodnosti za državljane in celotne družbe iz območja nekdanje SFRJ.

Če je politična volja usahnila, pa zagotovo ostaja živo strokovno znanje, ki lahko pomaga pri iskanju inovativnih konstruktivnih rešitev. Knjiga, ki je pred vami, je dokaz slovenske odličnosti v stroki mednarodnega prava s področja nasledstva držav. Želim si, da bi informacije in ideje, vsebovane v tej knjigi, omogočile okrepitev prizadevanj, tudi na politični ravni, da se še odprta vprašanja nasledstva razrešijo in s tem odpravi še ena ovira na poti držav Zahodnega Balkana v evropske integracije.

Tanja Fajon
*ministrica za zunanje in evropske zadeve ter
podpredsednica Vlade Republike Slovenije*

UVODNE BESEDE

I.

V letu 2024, natančneje 2. junija 2024, zaznamujemo 20 let od uveljavitve Sporazuma o vprašanih nasledstva. In prav zdaj, ob obletnici, ki zahteva oceno, kako smo reševali odprta nasledstvena vprašanja do zdaj, in premislek o tem, katere nove pristope bi lahko uveljavili v prihodnje, dobivamo na mize to pomembno delo, ki na enem mestu povzema teorijo in raznovrstno prakso urejanja nasledstvene problematike.

Vprašanja s področja nasledstva držav niso prav pogosto na mizah diplomatov in politikov, ko so, pa gre za kompleksna vprašanja, ki zahtevajo dolgotrajen, a vendarle reden in poglobljen dialog vseh vpletenih. Zelo redki so primeri, ko se države naslednice hitro in nekonfliktno dogovorijo o ureditvi vseh odprtih nasledstvenih vprašanj. Pogostejši so primeri dolgotrajnega in ponekod celo konfliktnega dialoga, ki ga pogosto prekinjajo obdobja popolnega zastoja v procesu urejanja odprtih vprašanj. Še posebej težavna je dolgotrajnost urejanja tistih nasledstvenih vprašanj, ki neposredno vplivajo na življenje in premoženjske pravice posameznikov ali gospodarskih subjektov. To smo uvideli tudi ob razpadu SFRJ, pri katerem je edino področje, kjer v vseh teh letih ni bilo nikakršnega napredka pri meddržavnem dogovarjanju, vprašanje prevzema garancij nekdanje federacije za stare devizne hranilne vloge posameznikov. Zaradi nesposobnosti dogovoriti kompromisno rešitev še danes določena skupina posameznikov, ki so imeli hranilne vloge pri podružnicah bank iz drugih držav naslednic, ne more prosto razpolagati s svojim premoženjem. Mednarodni tribunalali, ki so posegli v to področje, odprtih vprašanj niso uredili celostno, ampak večkrat opozorili, da naslavljaajo samo odnos varčevalec – banka oziroma lastnik banke, ne pa meddržavnih vprašanj, ki jih morajo države rešiti v medsebojnem dialogu.

Razpad nekdanje SFRJ in urejanje nasledstvenih vprašanj po nekdanji skupni državi je tipičen primer dolgotrajnega procesa, ki zahteva veliko spretnosti, potrpežljivosti in politične volje za doseg napredka. Prav zato je knjiga dr. Ane Polak Petrič in dr. Grege Pajnikharja tako pomembna in bo odličen pripomoček vsem, ki danes ali bodo v prihodnje skrbeli za zaščito slovenskih interesov v povezavi z urejanjem nasledstvenih vprašanj po nekdanji SFRJ. Najbolj jasno politično voljo, tj. urediti vsa nasledstvena vprašanja, je do zdaj izkazovala prav Slovenija, ki je ureditev teh vprašanj v Deklaraciji o zunanji politiki RS zapisala celo med prioritete svoje zunanje politike.

SFRJ je razpadla v začetku 90. let prejšnjega stoletja in skoraj deset let je bilo potrebnih, da so voditelji petih držav naslednic, ki so takrat nastale na območju nekdanje skupne države, uskladili in podpisali Sporazum o vprašanjih nasledstva. Seveda to ne pomeni, da so se nasledstvena vprašanja začela urejati šele takrat. Velik del finančnih vprašanj, predvsem vprašanj, povezanih z delitvijo javnega finančnega dolga nekdanje skupne države do institucionalnih tujih upnikov, se je urejalo in uredilo že pred tem, na kar nakazuje tudi besedilo Sporazuma o vprašanjih nasledstva v prilogi C.

Uskladitev in podpis Sporazuma o vprašanjih nasledstva sta predstavljala velik mednarodnopolitični uspeh. Sporazum je vzpostavil pravni temelj za urejanje različnih nasledstvenih vprašanj in – kar je mogoče še pomembneje – dokončno je opredelil, da je na ozemlju nekdanje SFRJ nastalo pet enakopravnih suverenih držav naslednic. S tem so bile presežene do takrat kar široko prisotne ideje o odcepitvi posameznih držav naslednic in pravnem nasledstvu po SFRJ samo na strani ene izmed njih – takratne ZRJ oziroma današnje Srbije.

A podpis sporazuma je bil šele prvi korak k sistematičnemu urejanju nasledstvene problematike. Potrebna so bila skoraj tri leta, da je bil sporazum ratificiran v vseh državah naslednicah in da je lahko 2. junija 2004 začel veljati.

S sporazumom bi bilo treba ustanoviti kar nekaj delovnih teles, ki bi se morala redno srečevati vsaj dvakrat letno in dogovoriti konkretne praktične rešitve na področjih, ki jih je opredelil sporazum, pa se je pri delu po posameznih področjih zatikalo od samega začetka. In zatika se še vedno. Čeprav se vse države naslednice strinjamo, da je reden dialog po posameznih področjih in na ravni visokih predstavnikov za nasledstvo ključ za doseg pozitivnih rezultatov, je politična volja dokončno doreči, kar je še neurejenega na tem področju, pomanjkljiva. S potekom časa se aktualnost in volja postaviti odprta nasledstvena vprašanja visoko na lestvico zunanjepolitičnih prioritet, zmanjšuje. Hkrati pa se kljub poteku časa od konca razpada SFRJ ne krepi volja poiskati konstruktivnih kompromisnih rešitev. Že besedilo Sporazuma o vprašanjih nasledstva je samo po sebi konstruktiven kompromis, izvajanje in iskanje konkretnih rešitev posameznih vprašanj pa bi moralo ta kompromis še nadgraditi. Konstruktiven kompromis zahteva iskanje neke srednje rešitve, ki mora biti uravnotežena, temeljiti mora na nekih skupno prepoznanih načelih, predstavljati pa mora pozitivno rešitev za vse vpletene države naslednice. Vsi, ki sodelujemo pri reševanju nasledstvenih vprašanj, bi morali imeti pred očmi, kaj ureditev te problematike pomeni za prihodnost, za naše sobivanje in sodelovanje – dvostransko pa tudi v evropskih integracijah. Hkratno vztrajanje na odprtih nerešenih zadevah, ki lahko prerastejo v spore, in vstopanje v nove povezave ne gresta skupaj.

Tudi zato so znanstvena dela, kot je knjiga dr. Polak Petrič in dr. Pajnkiharja, pomembno orodje pri iskanju relevantnih teoretičnih načel urejanja nasledstvenih

vprašanj in tudi pri iskanju primerov iz prakse, pri čemer so podobna vprašanja kljub vsem razlikam uredili in bi se lahko tudi ob pogajanjih o nasledstvu SFRJ uporabila kot zgled.

Pri urejanju nasledstvenih vprašanj po nekdanji SFRJ so pomembne tri ravni urejanja odprtih zadev: 1) temeljne rešitve in način urejanja konkretnih vprašanj so usklajeni na ravni Sporazuma o vprašanjih nasledstva; 2) med državami naslednicami mora obstajati volja poiskati usklajene konkretne rešitve – te se določijo z resolucijami posameznih skupnih odborov oziroma s priporočili visokih predstavnikov za nasledstvo (vse odločitve se morajo sprejeti s soglasjem); 3) na ravni vsake države naslednice pa mora obstajati tudi volja, da se uresniči v praksi, kar je dogovorjeno na ravni dialoga med državami naslednicami. Iskanje soglasja za posamezne rešitve, ki ga zahteva Sporazum, lahko občasno povzroča počasno napredovanje, a je hkrati temelj, da bi se dogovorjene rešitve morale spoštovati in izvesti tudi na nacionalni ravni.

Slovenija si je ves čas, od podpisa sporazuma naprej, aktivno prizadevala za rešitev še odprtih nasledstvenih vprašanj in je čvrsta zagovornica rešitev ter načel, ki jih prinaša Sporazum o vprašanjih nasledstva. Velja prepričanje, da je Sporazum o vprašanjih nasledstva dobro pravno besedilo, ki omogoča rešitve še odprtih nasledstvenih vprašanj, brati in izvajati pa ga je treba v dobri veri, z mislijo, kaj so pogajalci želeli doseči ob sklenitvi sporazuma, in ne slepo vztrajati pri dobesedni jezikovni razlagi posameznih določb. Tako bi bilo mogoče poiskati tudi inovativne rešitve za posamezna odprta vprašanja. Pri nekaterih odprtih vprašanjih nam je lahko v pomoč tudi sodobna tehnologija, ki je med sklenitvijo sporazuma še ni bilo.

Upam in želim si, da bi Slovenija tudi v prihodnje nadaljevala svoj proaktivni in načelni pristop k reševanju nasledstvene problematike. Dokončna razrešitev teh vprašanj je v interesu Slovenije, saj so odprta vprašanja preteklosti lahko žarišče za morebitne prihodnje spore, ki jih pa ta regija ne potrebuje. Potrebujemo sodelovanje in sobivanje v spoštovanju naše skupne zgodovine in hkrati v spoštovanju različnosti.

mag. Mateja Vraničar Erman
*visoka predstavnica Republike Slovenije za nasledstvo,
nekdanja ministrica za finance Republike Slovenije*

II.

V čast in veselje mi je, da lahko napišem predgovor k novi knjigi *Nasledstvo držav v mednarodnem pravu: Razpad in nasledstvo po Jugoslaviji*. Knjigo sta napisala dr. Ana Polak Petrič in dr. Grega Pajnkihar, slovenska pravnika z bogato akademsko izobrazbo. Oba sta zaposlena na Ministrstvu za zunanje in evropske zadeve Republike Slovenije, a sem ju imel priložnost spoznati tudi kot pisca, ki objavljata na področju mednarodnega prava. Tema nasledstva držav igra pomembno vlogo v strokovnem in akademskem delu obeh avtorjev in je blizu tudi meni.

Nasledstvo držav je eden najpomembnejših in najkompleksnejših institutov sodobnega mednarodnega prava. Vir zapletov je na eni strani njegova razdrobljena narava ter na drugi nedokončan proces razvoja in kodifikacije ustreznih pravil. Razlike se ne nanašajo le na posamezne kategorije ozemeljskih sprememb (cesija, »nova neodvisna država«, združitev, razpad države, odcepitev), ampak predvsem na področja razmerij, za katera velja nasledstvo.

Zato sem vesel, da ta nova knjiga po splošnem uvodnem delu, ki je posvečen teoriji nasledstva držav, v drugem delu postopoma analizira nasledstvo glede pogodb, članstva v mednarodnih organizacijah, državnega premoženja, državnega dolga in državnih arhivov, vprašanj o državljanstvu in individualnih pravicah v povezavi z nasledstvom ter nazadnje tudi o vprašanih glede nasledstva mednarodne odgovornosti.

V nasprotju z nacionalnim civilnim pravom mednarodno pravo ne priznava univerzalnega nasledstva, ampak samo singularno nasledstvo, tj. nasledstvo le na nekaterih področjih pravnih odnosov. Zaradi ne povsem uspešne ali nedokončane kodifikacije pravil se je v praksi izkazalo, da so običajna pravila do neke mere nedosledna, razdrobljena in deloma tudi vprašljiva. Razlago za to lahko najdemo v inherentnem protislovju med specifičnimi, edinstvenimi primeri ozemeljskih sprememb (dejansko nasledstvo), ki nastanejo zaradi pogosto neponovljivih političnih okoliščin, in splošnimi pravili, ki naj bi urejala pravno nasledstvo (prenos pravic in obveznosti). Takšni pogoji seveda niso ravno ugodni za utrditev splošne prakse držav, ki jo spremlja prepričanje o pravni zavesti (*opinio iuris*). Ne gre toliko za pomanjkanje sodobne prakse, kar bi bilo mogoče očitati obema dunajskima konvencijama o nasledstvu v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Od devetdesetih let naprej ne moremo več govoriti o pomanjkanju prakse, ampak o njeni raznolikosti. Nekateri avtorji trdijo, da vključitev NDR v Nemčijo ter razpad Jugoslavije, Češkoslovaške in Sovjetske zveze razkrivajo heterogenost državne prakse in nekakšno »odprtost pravil« mednarodnega nasledstvenega prava. Koskenniemi opozarja, da se doktrine o nasledstvu držav

uporabljajo »v konkretnih bojih za pravico do zastopanja človeških skupnosti ter delitev materialnih in duhovnih vrednot med njimi«. ¹

Vendar se sam ne strinjam s pretirano pesimističnimi stališči. Večina držav na svetu je nastala kot posledica nasledstva držav, a se mnogim to zdaj zdi oddaljena zgodovina. Zato je predvsem praksa posebej zadevnih držav, ki so se v nedavni preteklosti same srečale z nasledstvom, nekoliko omilila dvome o možnosti in smotrnosti pravne ureditve nasledstva držav. Hkrati ni povsem jasno, ali so konvencije, ki kodificirajo pravila o nasledstvu, že začele veljati, ali pa nekatera pravila vsebujejo samo pravno nezavezujoči dokumenti. Nekatero državo, zlasti Češka republika in Slovaška, so izjavile, da določbe Dunajske konvencije štejejo za zavezujoča pravila mednarodnega prava, in so jih uporabile v svojem primeru nasledstva. Hkrati sta njuni ratifikaciji prispevali k začetku veljavnosti Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede pogodb iz leta 1978.

Obe, Slovenija in Češka republika, imata nedavne izkušnje z nasledstvom, med njima pa obstaja nekaj podobnosti in tudi razlik. Pri Češkoslovaški in Jugoslaviji je šlo za razpad države brez nadaljevanja pravne osebnosti. Toda glede tega temeljnega vprašanja zgodovina obeh primerov razkriva majhno razliko, kajti po izpogajanem in ustavno odobrenem razpadu Češkoslovaške nobena izmed držav naslednic ni zahtevala kontinuitete, ko je razpadla Jugoslavija, pa to vprašanje ni bilo tako nesporno.

V praksi gre za eno najzapletenejših vprašanj pri reševanju nasledstva državnega premoženja in državnih dolgov. Ob razdelitvi Češkoslovaške so bila osnovna načela dogovorjena vnaprej in pogodbeno rešitev je bila dokončno pripravljena že v prvi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja. Temeljila je na kombinaciji teritorialnega načela in razdelitve premoženja v pravičnih deležih (skladno z 18. členom Dunajske konvencije iz leta 1983, ki takrat še ni veljala in še vedno ne velja). Pri Jugoslaviji so bila pogajanja veliko daljša in zapletenejša, končala pa so se šele s sklenitvijo Sporazuma o vprašanih nasledstva (Dunaj, 2001) med petimi državami naslednicami.

A sta primera razpada Češkoslovaške in Jugoslavije vseeno prispevala k razjasnitvi in razvoju pravil mednarodnega prava tudi prek sodne prakse Meddržavnega sodišča. Tako je Meddržavno sodišče ob sporu glede projekta *Gabčíkovo – Nagymaros* (Madžarska / Slovaška) podalo mnenje, da je 12. člen Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede pogodb izraz običajnega mednarodnega prava. V isti sodbi je

1 Gl. Koskenniemi Martti: *The Present State of Research Carried out by the English-Speaking Section of the Centre for Studies and Research*, v: Eisemann Pierre Michel, Koskenniemi Martti (ur.): *State Succession: Codification Tested Against the Facts*, Martinus Nijhoff, Dordrecht 1997, str. 93.

sodišče priznalo tudi nasledstvo mednarodne odgovornosti držav.² Pri Jugoslaviji velja omeniti, da je Meddržavno sodišče vprašanje nasledstva mednarodne odgovornosti obravnavalo v svoji končni sodbi v zadevi *Genocid* (Hrvaška proti Srbiji). Treba je povedati, da je sodišče menilo, da pravila o nasledstvu, ki bi se lahko upoštevala v tem primeru, spadajo v isto kategorijo kot pravila o razlagi mednarodnih pogodb in odgovornosti držav.³

Res je, da bo treba šele dokončati proces oblikovanja in kodifikacije nekaterih pravil o nasledstvu držav, predvsem na področjih, ki se ne nanašajo na nasledstvo glede pogodb, toda nedavna praksa kaže, da so se mednarodnopravna pravila o nasledstvu izkazala za zelo potrebna, vsaj kot izhodišče za konkretne rešitve, dosežene s pogajanjem in sporazumi.

Zato je ta nova knjiga, ki obravnava pravila in prakso na področju nasledstva držav na splošno in na podlagi izkušenj z razpadom Jugoslavije, zelo pomemben prispevek k temu delu mednarodnega prava.

prof. dr. Pavel Šturma
*profesor mednarodnega prava na Pravni fakulteti Karlove univerze v Pragi,
nekdanji član Komisije OZN za mednarodno pravo in posebni poročevalec za
področje nasledstva držav glede mednarodne odgovornosti*

2 *Gabčíkovo – Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia), sodba Meddržavnega sodišča z dne 25. septembra 1997, str. 81, odst. 151.

3 *Zadeva o uporabi Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida* (Croatia v. Serbia), sodba Meddržavnega sodišča z dne 3. februarja 2015, odst. 112 in 115.

III.

Razpad držav je lahko krvava zadeva, še posebej, kadar razpadejo večnacionalne skupnosti. Jugoslavija (SFRJ) ni bila izjema; razletela se je kot supernova in končala enako krvavo, kot je nastala. Zgrajena je bila na trhlih temeljih komunistične ideologije ter mita o bratstvu in enotnosti, na katerih so bili postavljeni sloji stoletnih verskih sovraštev, nenehno tlečih in nenehno pripravljenih, da izbruhnijo v krvave spopade. Ko je Ivo Andrić zapustil Sarajevo, je razočaran zapisal: »Bosna je dežela sovraštva in strahu.« In se ni motil, najbolj krvav razpad Jugoslavije se je zgodil prav v Bosni in Hercegovini. Izjema je bila Sovjetska zveza, ki je po zaslugi Gorbačova razpadla nenavadno mirno, prav posebej pa Češkoslovaška, pri čemer sta se Češka in Slovaška razšli dogovorno in spravno. Ko so Vaclava Havla spraševali, zakaj se Čehi niso odločneje uprli slovaški odcepitvi, se je odzval z značilnim češkim humorjem: »Saj poznate nas, Čehi; bali smo se, da bi si kdo kaj naredil.« V resnici je Havel, ki je osebno nasprotoval odcepitvi Slovaške, ravnal modro in državniško, ko je predlagal, da naj Slovaki sami odločijo, ali želijo zapustiti državno zvezo ali ostati. Kot svarilo pred poskusi nasprotovanju volji večine Slovakov pa je pred državljani izpostavil izkušnjo krvavega razpadanja SFRJ, ki jo je Miloševićev režim poskušal ohraniti na silo in s posredovanjem vojske. Ali, kot je rekel moj rajnki nono, ki je pod Avstrijo posedoval par hektarov gozda, ga pod Italijo ohranil in mu je bil pod Jugoslavijo nacionaliziran: »In kdo bo podedoval moj gozd, ko tudi te države ne bo več?« Nono je vedel, o čem govori, in je na lastni koži izkusil minljivost držav. Pokopal je kar dve, v katerih je živel, Avstro-Ogrsko in Italijo, preden je njegova vas nazadnje končala v Jugoslaviji. In danes tudi te ni več. Če bi jo doživel, bi živel še v Sloveniji.

Nasledstveni spori so lahko zelo težavni tudi takrat, ko se zaplete znotraj ene in iste družine, kaj šele dveh ali več. In toliko težja so opravila nasledstva, ko gre za nasledstvo držav. Ob mejnih so lahko posebej težavna pravna in premoženjska vprašanja. Ob razpadu SFRJ je bil problem čisto vse. Pogovori med vodstvi jugoslovanskih republik o dogovornem končanju skupne države niso bili uspešni, ker je Miloševićev režim, podprt z vodstvom jugoslovanske vojske, vztrajal pri ohranitvi klinično mrtve zvezne države, s čimer se je jasno napovedoval konfliktni razplet z vojaškim posredovanjem po volji Beograda. Milošević je že takrat, leto dni pred agresijo jugoslovanske vojske na Slovenijo, s svojimi početji napovedal troje: da ne bo dovolil dogovornega in mirnega konca SFRJ, da se bo s Hrvaško dogovarjal o razdelitvi BiH in da bo privolil samo v tak razplet nasledstva za Srbijo, kakršnega je zase po razpadu Sovjetske zveze izposlovala Rusija. Ostanek Jugoslavije, tj. Srbija, bi imel status edinega naslednika SFRJ. Prvi cilj mu je uspel, delitev BiH mu je z ustanovitvijo Republike Srbske uspela v veliki meri, cilj edinega naslednika pa mu je spodletel.

Temeljni razlog, da Miloševiću ni uspelo izposlovati ekskluzivnega nasledstva za Srbijo, je bila Ustava SFRJ iz leta 1974. To ustavo je po Titovih navodilih pripravil Edvard

Kardelj, in sicer z namenom, da prepreči nasledstvene spopade po Titovi smrti. Zavedala sta se, da sta Komunistična partija in JLA edino lepilo, ki drži skupaj jugoslovanske narode in preprečuje spopade med njimi. Ustava je namreč nastala kot odgovor na s silo zatrti avtonomistična gibanja v republikah med letoma 1970 in 1972, pri čemer sta prednjačili predvsem vodstvo Srbije in Hrvaške, ki sta se odkrito vdali nacionalnim vrenjem in zahtevam javnosti, da se izbori pravičnejša in pomembnejša vloga Srbov ali Hrvatov znotraj zvezne države. V to vrenje se je vključila tudi Slovenija, a z izrazito tehnokratskimi zahtevami po večji avtonomiji gospodarstva, ki je bilo v Sloveniji vedno bolj razvito kot v drugih republikah. Daljnovidnost Tita in Kardelja, ki sta drug za drugim umrla leta 1979 in 1980, je potrdil čas, saj od Titove smrti do usodnih sporov med narodi Jugoslavije ni minilo niti deset let. Tako kot sta tvorca ustave tudi pričakovala, je ob prvih znakih razpadanja države prav Srbija kot največja med republikami začela uveljavljati svoje hegemonistične zahteve:

- da je bila v ustavi zapisana pravica narodov do samoodločbe »konzumirana« že ob združitvi v Jugoslavijo 29. novembra 1943 in je torej narodi nimajo več;
- da je SFRJ naslednica Kraljevine Jugoslavije, ki je nastala po izključni zaslugi Srbije kot zmagovalke prve svetovne vojne;
- da je Srbija narodom poražencem prve svetovne vojne (tj. Slovincem in Hrvatom) velikodušno ponudila zavetje v srbski državi, v katero sta naroda vstopila (Kraljevina SHS);
- da ima iz vsega tega Srbija dovolj argumentov, da postane izključna naslednica SFRJ in nadaljuje državno kontinuiteto v vsem, vključno s sedežem v OZN.

Preostale republike so imele seveda svoje zahteve in svoje argumente. Končalo se je s krvavo državljansko vojno na Balkanu, za katero je bila Srbija daleč najodgovornejša. Početje Miloševićeve Srbije je v primerjavi z mirnim razhodom, ki sta ga zmogla izpeljati Gorbačov in Havel, poduk za vse čase, kako se nasledstev nikoli ne sme urejati z nasiljem. Srbija še danes plačuje visoko ceno za svojo vlogo v času, ko je iz države, ki je bila ob razpadu SFRJ podobno razvita kot Slovenija in Hrvaška, pristala med najrevnejšimi državami Evrope. Današnja Srbija je članica OZN postala leta 2000.

V okviru Mirovne konference o Jugoslaviji je bila ustanovljena posebna arbitražna komisija (Badinterjeva komisija), ki je delovala hitro in učinkovito. Po zaslugi jasnih pravnih temeljev Ustave SFRJ iz leta 1974 je komisija med letoma 1991 in 1993 izdelala dokončno pravno mnenje, ki je pritrnilo republikam, ne pa Srbiji. Odločila je, da je Jugoslavija kot zvezna država prenehala obstajati, da jo enakovredno nasledijo vseh pet republik, da torej Srbija ni ekskluzivna naslednica in da se glede meja uporabi načelo *uti possidetis iuris* za zunanje in tudi notranje, torej republiške meje nekdanje SFRJ. S tem je znameniti francoski pravnik Robert Badinter dokončal delo, ki sta ga začela že Josip Broz - Tito in Edvard Kardelj.

A se je z mejami vseeno zapletlo, in to z zunanji. Italija, ki je skupaj s Francijo do zadnjega podpirala Miloševićeve poskuse po ohranjanju Jugoslavije, je pohitela s poskusom, da Sloveniji izstavi račun za »razbitje Jugoslavije«. Takratni italijanski zunanji minister Gianni De Michelis, ki je vso krivdo za razpad SFRJ pripisal secesionistični Sloveniji, je nemudoma sprožil tezo o spremenjenih okoliščinah (*rebus sic stantibus*), češ, mi smo se pogajali s komunistično Jugoslavijo, ki je ni več, z demokratično Slovenijo lahko zato odpremo vsa vprašanja nasledstva. Kmalu zatem je sicer »velikodušno« ponudil, da lahko meja s Slovenijo ostane tam, kjer je, da pa je treba pravno-premoženjska vprašanja absolutno dogovoriti na novo, vključno z vračanjem nepremičnin optantom (ezulom) in s pravicami manjšin. Vsiljeval je formulacijo, da se Italija in Slovenija lahko pogajata »o vsem, razen o mejah«. V resnici je bilo že čisto in vse dokončno urejeno z Osimskimi sporazumi iz leta 1975. Ta politična in pravna norost je Italijo stala ugleda v mednarodni skupnosti, Slovenija pa je bila posledično skoraj ustavljena na poti v EU. Nazadnje je zmagala zdrava pamet, izkazana skozi odločen pritisk ZDA na novo italijansko vlado, ki jo je leta 1996 prevzel Romano Prodi in so italijanske blokade na poti Slovenije v EU čez noč izginile. ZDA so se znova izkazale kot odločilen varuh naše zahodne meje, tako kot so to bile že po Titovem sporu s Stalinom, torej vse od leta 1948. ZDA so bile podpornik, mentor in financer Titove Jugoslavije, ker je bilo to za Zahod strateškega pomena v odnosu do Sovjetske zveze. In je še danes tako, ko gre za Slovenijo, samo da nam z Vzhoda ne grozi več Sovjetska zveza, ampak Putinova Rusija.

Veliko nasledstvenih razprav se nikoli zares ne konča. V Italiji se radi pošalijo, da niso uredili niti še posledic punskih vojn, kaj šele prve in druge svetovne vojne. So pa nasledstva, če so dobro urejena in še posebej, kadar ostanejo neurejena, lahko usodna za prihodnost naslednikov. Ta knjiga dveh mlajših avtorjev je izjemnega pomena, zato ker imata v nasprotju z nami, ki smo bili priče in udeleženci tistih časov, do dogodkov nujno potrebno distanco in s tem neobremenjen pristop do časov, ki so bili izjemno čustveni in prelomni. Knjiga govori o primeru Jugoslavije, a hkrati govori in uči o bistvu čisto vseh nasledstev, posameznika ali države. Nasledstva so napoved prihodnosti.

Vojko Volk

*državni sekretar za mednarodne zadeve ter nacionalno in mednarodno varnost v
Kabinetu predsednika Vlade Republike Slovenije,
nekdanji veleposlanik Republike Slovenije v Italiji in na Hrvaškem*

I. DEL

TEORIJA NASLEDSTVA DRŽAV

1. DRŽAVA

V sodobni arhitekturi mednarodne skupnosti, temelječe na mednarodnem pravu, je država njen temeljni kamen – temeljna pravna oseba, ki je v svojem bistvu manifestacija suverenosti, določenega ozemlja in ljudi na njem, ki jih povezuje vlada, sposobna vstopati v odnose z drugimi državami. Ta edinstveni položaj države, ki ima popolno mednarodnopravno subjektiviteto, ji daje možnosti, da uveljavlja pravice in prevzema obveznosti na svetovnem prizorišču, da lahko samostojno uveljavlja zahtevke do drugih subjektov mednarodnega prava, da lahko sklepa mednarodne pogodbe in druge pravne posle ter da neposredno odgovarja za morebitne kršitve obveznosti.¹ Države se v mednarodni skupnosti pojavljajo kot **enakopravne centralne pravne osebnosti**, nosilke in zaščitnice ne samo svojih lastnih interesov in interesov svojih državljanov, ampak tudi kot organ mednarodne skupnosti, ki jo s svojimi dejanji tudi soustvarjajo.

Mednarodna skupnost, kot jo poznamo danes z osrednjo vlogo države, ki na določenem ozemlju predstavlja obliko najvišje organizacije pravnega reda in pri tem ni podrejena nobeni drugi oblasti, je nastala postopoma po Vestfalskem miru leta 1648. Takrat so na svetovni zemljevid druga za drugo stopile prve moderne neodvisne nacionalne države – Anglija, Španija, Francija, Nizozemska, Švedska pa tudi Otomansko cesarstvo, Kitajska in Japonska. S tem se je oblikoval mednarodni sistem, ki **temelji na pluralnosti neodvisnih držav**, ki niso podrejene nobeni centralni ali hierarhično višji oblasti.² Tak ustroj mednarodne skupnosti poznamo še danes, z evolucijo novih subjektov mednarodnega prava (mednarodne organizacije), razmahom mednarodnega sodelovanja ter z neverjetnim razvojem običajnega in partikularnega mednarodnega prava.

Spremembe ozemlja in statusa držav zaznamujejo svetovno politično krajino vse od nastanka države kot osnovnega subjekta mednarodnega prava. To dokazuje pogled na svetovni zemljevid posebej v 20. stoletju. Leta 1913 je bil zemljevid sveta sestavljen iz mozaika imperijev in le peščice suverenih držav. Evropa, v kateri je bilo 24 držav,³ je bila celina s precejšnjo politično raznolikostjo. Na drugi strani Atlantskega oceana je bilo v

1 O vlogi države kot glavnega subjekta mednarodnega prava gl. predvsem J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, nav. delo; I. Brownlie, nav. delo; R. Jennings, A. Watts, nav. delo; V.-D. Degan, nav. delo (2000); H. Kelsen, nav. delo; M. N. Shaw, nav. delo (2014).

2 A. Cassese, nav. delo, str. 23–24.

3 Avstro-Ogrska, Belgija, Bolgarija, Črna gora, Danska, Francija, Grčija, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Romunija, Rusija, Srbija, Španija, Švedska, Švica in Velika Britanija, ob njih pa še Andora, Liechtenstein, Monako in San Marino.

tem času 21 neodvisnih držav,⁴ medtem ko je bila Azija z le petimi neodvisnimi državami – Japonsko, Kitajsko, Otomanskim cesarstvom, s Perzijo (zdaj Iran) in Siamom (zdaj Tajska). Večina Azije in obsežna afriška ozemlja so bila pod kolonialno oblastjo, le Liberija in Etiopsko kraljestvo oziroma Abesinija (zdaj Etiopija) sta si izborili neodvisnost. Na svetovni ravni je bilo leta 1913 skupaj priznanih komaj 48 neodvisnih držav.⁵

Katakлизma prve svetovne vojne je to geopolitično pokrajino močno spremenila. Imperiji so razpadli – Otomanski imperij je izgubil skoraj 85 % svojega ozemlja in tri četrtine prebivalstva, njegovo pravno subjektiviteto pa je po vojni nadaljevala Republika Turčija. Prenehala je obstajati tudi Avstro-Ogrska, ki sta jo po vojni nadomestili Avstrija in Madžarska, od nje so se ločila ozemlja, na katerih so nastale nove države – Država Slovencev, Hrvatov in Srbov, Češkoslovaška in Poljska. Ruski imperij se je zaradi revolucije in vzpona komunizma razdrobil na nove države – Estonijo, Latvijo, Litvo, Armenijo, Gruzijo in Azerbajdžan. Konec prve svetovne vojne pa ni pomenil le razpada večnacionalnih imperijev, ampak je potrdil pomen nacionalne države – koncepta, v katerem lahko posamezni narod ali tesno povezane skupine narodov zahtevajo lastno upravljano ozemlje. Do leta 1933 se je število povzpelo na 66, do leta 1950 pa na 75.

Obdobje po drugi svetovni vojni je bilo zaznamovano z utrditvijo mednarodnega sistema, temelječega na mednarodnem pravu, z osrednjo vlogo Organizacije združenih narodov (OZN) in njene Ustanovne listine, ki je uzakonila temeljna načela in pravila, ki veljajo med državami. Poleg načel suverene enakosti držav in ozemeljske celovitosti je posebno mesto med drugim dobilo načelo samoodločbe narodov, na podlagi katerega je v procesu dekolonizacije posebej v Afriki in Aziji nastalo več kot 50 novih držav. Tudi konec hladne vojne in blokvske delitve je spremljal proces nastanka novih, suverenih držav. S padcem komunističnih režimov in prevlado demokracije so v 90. letih razpadle večnacionalne države – Češkoslovaška, Jugoslavija in Sovjetska zveza. Število držav članic OZN je zato od ustanovitve leta 1945 do danes narastlo **s prvotnih 51 članic na 193 članic**; zadnji je bil v članstvo sprejet Južni Sudan leta 2011. Omeniti velja še državo nečlanico OZN s statusom stalne opazovalke Palestino ter druge države, ki še niso sprejete v OZN, kot je na primer Kosovo.

Mednarodna skupnost je tudi danes soočena z izzivom statusnih sprememb posameznih držav. Gre za nezakonito in neveljavno aneksijo Krima in štirih vzhodnoukrajinskih pokrajin (Donetsk, Luhansk, Herson, Zaporozja) s strani Ruske federacije,

4 Argentina, Bolivija, Brazilija, Čile, Dominikanska republika, Ekvador, El Salvador, Gvatemala, Haiti, Honduras, Kolumbija, Kostarika, Kuba, Mehika, Nikaragva, Panama, Paragvaj, Peru, Urugvaj, Venezuela in ZDA.

5 Povzeto po: H. W. Briggs, nav. delo, str. 170–171.

vprašanje statusa Tajvana, zahteve po neodvisnosti Škotske in Katalonije pa tudi zatrte želje po ustanovitvi kurdske države in drugih samostojnih entitet, osnovanih na narodnostni osnovi po svetu. Aspiracije po spremembah državnih meja in sklicevanje številnih narodov na pravico do samoodločbe so še vedno aktualne.

V preteklosti je država lahko nastala tudi na ozemlju, ki še ni pripadalo nobeni državi, na t. i. nikogaršnji zemlji (*terra nullius*).⁶ Danes takšnih ozemelj na svetu skoraj ni več (izjema so morebitni novonastali vulkanski otoki in Antarktika), kar pomeni, da vse zakonite in priznane ozemeljske spremembe, ki doletijo državo, **vplivajo na njeno pravno subjektiviteto**. Ozemeljske spremembe so različne – lahko pride do prenosa dela ozemlja med dvema obstoječima državama (cesija), pripojitve dela ozemlja druge države, do združitve in razpada držav ali odcepitve. V teh primerih pride do nastanka novih držav ali pa do določenih ključnih sprememb v pravni subjektiviteti obstoječe države. Takrat, ko pride do situacije, ko na določenem ozemlju v smislu suverenosti eno državo popolnoma zamenja druga država, se v mednarodnem pravu uporabijo pravila nasledstva držav. Ta določajo obseg prenosa pravic in obveznosti z ene na drugo državo, s starega subjekta mednarodnega prava na novega. Nasledstvo držav je torej posledica statusnih in ozemeljskih sprememb držav, ki ostajajo stalnica dinamike v mednarodni skupnosti.

1.1 NASTANEK DRŽAVE

Konvencija o pravicah in obveznostih držav, sprejeta leta 1933 v Montevideu (Konvencija iz Montevidea), v 1. členu določa, da bi »država kot oseba mednarodnega prava morala imeti naslednje značilnosti: 1. stalno prebivalstvo; 2. določeno ozemlje; 3. učinkovito vladno; 4. zmožnost vstopiti v odnose z drugimi državami.«⁷ Vsebina konvencije je v tem delu postala običajno mednarodno pravo.

Dve merili, obstoj stalnega prebivalstva in določenost ozemlja, sta **večinoma nesporni**. Za zadostitev prvemu merilu ni nujno, da je število prebivalcev veliko, mora pa biti stalno, zato Antarktika na primer ne izpolnjuje tega pogoja.⁸ Torej mora obstajati prebivalstvo – skupina posameznikov, ki živijo skupaj na ozemlju države in so tam trajno naseljeni. Država lahko nastane le na določenem ozemlju, na katerem njeni organi vršijo svoje funkcije, in se zato šteje kot tisti del zemeljske površine, ki spada pod

6 L. B. Ederington, nav. delo, str. 274–297. Za pregled teorij o nastanku države gl.: D. P. O’Connell, nav. delo (1970), str. 104–115.

7 Konvencija iz Montevideo. To definicijo navaja tudi ameriška doktrina. Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §201, str. 72.

8 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §201, tč. c, str. 73.

suverenost določene države.⁹ Velikost in zemljepisna lega ozemlja nista pomembni. Glede izpolnjevanja tega drugega merila je Meddržavno sodišče v Haagu poudarilo, da ni nujno, da je celotna meja natančno določena, saj lahko glede nje še vedno obstajajo spori s sosednjimi državami.¹⁰ Obstajati pa mora neko določljivo ozemlje, ki je nedvomno pod oblastjo države.

Več nejasnosti se pojavi ob vprašanju pogoja obstoja **neodvisne, suverene in učinkovite oblasti** v državi, predvsem zaradi nenehnih političnih sprememb v vsakodnevnem življenju držav. Ozemlje določene države in njeno prebivalstvo so vedno podvrženi oblasti oziroma vladi v tej državi. Oblast je politično organizirana skupnost, ki deluje po pravilih državnega, notranjega prava. Da pa je politična skupnost stabilna, potrebuje učinkovito vlado (*effective government*) s centraliziranimi, z administrativnimi in s pravnimi organi. Posebno zanimivo vprašanje nastane ob določitvi termina učinkovitosti vlade. Avtorji to zahtevo za nastanek države opredeljujejo različno. Shaw poudarja, da morata biti ozemlje in prebivalstvo na tem ozemlju vodena učinkovito s politično strukturo, pri tem pa se ne zahteva njena posebna sofisticiranost.¹¹ Crawford dodaja, da mednarodno pravo ne določa pogojev za obseg nadzora, razen tega, da mora ta vključevati uveljavljanje prava in reda ter da morajo biti vzpostavljene vsaj osnovne ustanove.¹² Marek poudarja pomen obstoja pravne ureditve, še posebej t. i. temeljne normativne ureditve (*basic norm*) kot osnovnega pogoja za nastanek in obstoj države. Temeljna normativna ureditev se namreč razlikuje med vsemi državami in naj bi zato predstavljala objektivno razliko med njimi.¹³

Učinkovitost oblasti torej pomeni, da vlada države izvaja svoje pristojnosti na celotnem državnem področju. A vendar tudi merilo učinkovitosti vlade **ni vedno v celoti izpolnjen element** pri nastanku države. Tako so nekatere države nastale, še preden so bile njihove vlade vzpostavljene, dobro organizirane in so obvladovale celotno območje. Hrvaška je bila, na primer, leta 1992 mednarodno priznana, čeprav je bila tretjina njenega ozemlja takrat okupirana. Obstajajo tudi primeri, pri katerih je država temeljno normativno ureditev pridobila od druge države ali ko med državami obstaja odnos odvisnosti. Med takšne primere spada Kanada, katere ustavo je vse do leta 1982 lahko spreminjal parlament Združenega kraljestva.¹⁴ Kljub temu ne

9 M. Bartoš, nav. delo, str. 7–11.

10 *North Sea Continental Shelf* (Germany vs. Netherlands), ICJ, Judgment, §46, str. 32. Izrael je bil na primer sprejet v OZN in priznan kot država leta 1948, čeprav je bil v sporu glede svojih meja in ni izpolnjeval merila določenosti ozemlja države.

11 M. N. Shaw, nav. delo (2014), str. 146.

12 J. Crawford, nav. delo (2007), str. 59.

13 K. Marek, nav. delo, str. 168.

14 J. Crawford, nav. delo (2007), str. 95.

gre zanikati, da je obstoj pravnega reda eden izmed pogojev za delovanje in s tem za nastanek države. Obstoj takšne ureditve je v večini primerov dober pokazatelj neodvisnosti države, ki jo Marek na osnovi Lauterpachtovih razmišljanj omenja celo kot glavno merilo državnosti in identitete.¹⁵

Učinkovitost vlade oziroma oblasti v državi je lahko v določenem obdobju dodobra zmanjšana in omejena; takrat se postavi vprašanje, do katere meje je še mogoče predvidevati, da država kot taka še naprej obstaja. Tako je lahko oblast začasno omejena zaradi vojnega stanja (primer Bosna in Hercegovina), državo lahko prevzame okupator (okupacije med 2. svetovno vojno), oblast prevzame OZN (Kambodža), država sama pogodbeno prenese del svojih suverenih pristojnosti na naddržavno raven (EU), drugo državo ali pa gre samo za spremembo oblike vladavine. Take začasne prekinitve učinkovitosti oblasti v naštetih primerih **ne pomenijo prenehanja države** in pravna subjektiviteta zato ostaja enaka.¹⁶ Nasprotno pa velja, če učinkovitost oblasti preneha dokončno in popolno. Takrat mednarodnopravna subjektiviteta države ugasne. V tem primeru stopi »nova« država v pravni položaj države predhodnice, se pa po pravilih nasledstva ali sukcesije še ohranijo določeni mednarodnopravni odnosi prejšnje države.

Četrto merilo Konvencije iz Montevidea za nastanek države je v svojem bistvu osnovano na **konceptu neodvisnosti**, tj. zmožnosti vstopanja v odnose z drugimi subjekti mednarodnega prava, in je osnovno merilo pri nastanku države.¹⁷ Država je neodvisna od pravnih redov drugih držav in njena oblast predstavlja vrhovno pravno oblast na njenem ozemlju. Če pride do vmešavanja tujih pravnih redov, mora to temeljiti na mednarodnem pravu. Sodnik Stalnega meddržavnega sodišča Anzilotti je v mnenju k zadevi *Customs Regime between Germany and Austria* zapisal, »neodvisnost Avstrije ... ni nič drugega kot obstoj Avstrije ... kot ločene države, ki ni podrejena oblasti nobene druge države ali skupine držav. Tako razumljena neodvisnost v resnici ni nič drugega kot normalno stanje držav po mednarodnem pravu; lahko jo opišemo tudi kot suverenost (*suprema potestas*) ali zunanjo suverenost, kar pomeni, da država nad seboj nima nobene druge oblasti razen oblasti mednarodnega prava.«¹⁸ Ameriška doktrina »zmožnost vstopiti v odnose z drugimi državami« navaja širše – entiteta naj

15 K. Marek, nav. delo, str. 162–189.

16 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, tč. 2 in 3, str. 74.

17 I. Brownlie, nav. delo, str. 71. Obstoj učinkovite vlade in sposobnost vstopanja v odnose z drugimi državami, torej tretje in četrto merilo Konvencije iz Montevidea, je mogoče združiti, kot je to naredila Badinterjeva arbitražna komisija, ki je presojala o novonastalih državah nekdanje Jugoslavije. Med konstitutivnimi merili države navaja prebivalstvo, ozemlje in delujočo oblast. Država s temi postulati je karakterizirana kot suverena. Arbitražna komisija (1–10), točka a Mnenja 1, str. 1495.

18 Ločeno mnenje sodnika Anzilottija, *Customs Regime between Germany and Austria*, PCIJ, Advisory Opinion, str. 57.

bi postala država, ko ji odnose z drugimi državami omogočajo njen ustavni ustroj ter tudi njene politične, tehnične in finančne sposobnosti.¹⁹

Problematičnost merila neodvisnosti in vstopanja v odnose z drugimi subjekti mednarodnega prava se pojavi pri 1) odvisnih državah, pri katerih na temelju mednarodne pogodbe država prepusti neki drugi njeno zunanje predstavljanje; 2) pri federacijah ob možnosti sklepanja mednarodnih pogodb in vzpostavitve diplomatskih odnosov federalnih enot; 3) pri konfederacijah ali zvezah državah, pri katerih se te med seboj povežejo soglasno z namenom sodelovanja na določenem področju, kot na primer Skupnost držav Commonwealtha.²⁰ Na primer Belorusija in Ukrajina sta v času in kot del Sovjetske zveze (SZ) imeli določeno omejeno mednarodnopravno subjektiviteto. Po ustavni ureditvi SZ sta imeli pravico samostojno vstopati v razmerja s tujimi državami, sklepati pogodbe in vzpostavljati diplomatske stike. Poleg tega sta bili celo članici OZN, čeprav nista bili priznani kot samostojni državi.²¹

Kljub sorazmerni navidezni jasnosti meril Konvencije iz Montevidea se v praksi pojavljajo številne izjeme in nedoslednosti. Na eni strani so entitete, ki ne izpolnjujejo v celoti vseh meril za državnost, v mednarodni skupnosti obravnavane kot suverene in neodvisne države, na drugi strani pa določene države, ki kljub izpolnjevanju vseh meril ne dobijo mednarodnega priznanja in ne morejo zaživeti kot polnopravne članice mednarodne skupnosti. Pomen priznanja obstoječih držav in članstva v mednarodnih organizacijah (posebej OZN) za potrditev državnosti določene entitete je v doktrini in praksi predmet številnih razhajanj.²²

1.2 PRIZNANJE DRŽAV

Da je država priznana kot samostojna in neodvisna od drugih držav, je izjemno pomembno za funkcioniranje države in njeno vključevanje v mednarodno skupnost. Starejša teorija je zagovarjala stališče, da je za nastanek države potrebno tudi priznanje drugih držav. Priznanje naj bi torej imelo konstitutiven pomen. Novejša,

19 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §201, tč. e, str. 73.

20 I. Brownlie, nav. delo, str. 72–75.

21 H. Bokor-Szego, nav. delo, str. 98.

22 Za podrobnejšo analizo pomena priznanja gl. npr.: J. Vidmar, Explaining the legal effects, nav. delo, str. 361–388; J. Vidmar, South Sudan, nav. delo, str. 543–550; J. D'Aspremont, nav. delo, str. 201–226; T. D. Grant, nav. delo (2009), str. 11–58; R. Wun, nav. delo, str. 316–358; C. Ryngaert, S. Sobrie, nav. delo; O. Ribbelink, nav. delo, str. 32–79; T. D. Grant, nav. delo (1999), str. 83; M. W. Janis, nav. delo, str. 203–207.

prevladujoča teorija pa navaja, da je priznanje samo **deklaratornega pomena** in da države začnejo obstajati, takoj ko so izpolnjeni pogoji, priznanje pa na njihov nastanek nima vpliva.

Tudi Konvencija iz Montevidea v 3. členu navaja, da je »politični obstoj države neodvisen od priznanja drugih držav. Že pred priznanjem ima država pravico braniti svojo celovitost in neodvisnost, skrbeti za njeno ohranjanje in blaginjo ter se posledično organizirati, kot se ji zdi primerno, zakonsko urejati svoje interese, upravljati svoje službe ter določati pristojnosti svojih sodišč. Uveljavljanje teh pravic nima nobene druge omejitve kot uveljavljanje pravic drugih držav po mednarodnem pravu«. K temu v 6. členu dodaja še, da »priznanje države samo nakazuje, da država, ki podaja priznanje, sprejema pravno subjektiviteto te države skupaj z njenimi pravicami in obveznostmi, ki izhajajo iz mednarodnega prava«. Enako je v svojem prvem mnenju navedla Badinterjeva arbitražna komisija, ki je zapisala, da sta »nastanek in prenehanje obstoja države vprašanji dejstev« in da je učinek priznanja »izključno deklaratoren«. ²³ Država torej nastane, ko so za to izpolnjeni zgoraj navedeni pogoji, priznanje pa le ugotavlja pravni učinek nastanka novega mednarodnopravnega subjekta. Priznanje učinkuje retroaktivno (*ex tunc*), tj. od trenutka, ko je država dejansko nastala.

Kljub navedenemu pa do priznanj **ne prihaja samodejno**. Priznanje države je prostovoljen enostranski akt, s katerim država potrdi obstoj druge države in da jo šteje kot članico mednarodne skupnosti. Vsaka država ima diskrecijsko pravico pri odločanju, ali bo neko državo priznala ali ne. Priznanje je tudi politično dejanje in je tudi tesno povezano s političnim odločanjem v državi (kot primer priznanje Tajvana, Palestine, Kosova itn.). Druge države pri odločanju o priznanju ugotavljajo, ali obstajajo objektivni razlogi, skladno s katerimi bi bilo državo mogoče priznati – ugotavljajo torej, ali po njihovem mnenju država sploh obstaja. ²⁴ Ob tem pa svoje priznanje pogosto pogojujejo z merili, ki niso navedena v Konvenciji iz Montevidea, kar je nazorno prikazano v primerih nasledstva držav v Evropi po koncu hladne vojne.

Po začetku politične turbulence, povezane z razpadi Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ), Zveze sovjetskih socialističnih republik (ZSSR) in Češko-slovaške zvezne republike ČSZR), je Evropska skupnost (ES) sprejela Smernice o priznanju novih držav v zahodni Evropi in Sovjetski zvezi. Z njimi so ES in njene države članice navedle, da bodo, upoštevajoč pravico do samoodločbe, priznale tiste nove države, ki bodo spoštovale mednarodno pravo, zagotavljale pravice manjšin, nedotakljivost meja, sprejele vse obveznosti, povezane z razorožitvijo in jedrsko neproliferacijo ter bodo pripravljene na miren način rešiti vsa nasledstvena vprašanja.

23 Arbitražna komisija (1–10), točka 1 a) Mnenja št. 1, str. 1495.

24 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §201, tč. h, str. 74.

Prav tako je bilo potrjeno, da države članice ES ne bodo priznale entitet, ki so rezultat agresije.²⁵ Razlikovanje med »novimi državami« in »entitetami« v Smernicah je pomembno. Mogoče je razumeti, da ES in države članice »novim državam« ne zanikajo statusa držav; pogojujejo samo svoje priznanje. »Entitetam«, ki bi nastale s silo, pa se status države že vnaprej zanika, kar je skladno s splošnimi načeli mednarodnega prava.

Ne da bi podrobno obravnavali vprašanje medsebojne povezanosti med nastankom države in pomenom njenega priznanja v mednarodni skupnosti, naj omenimo, da je deklaratorna teorija, po kateri je nastanek države *fait accompli* z izpolnitvijo meril iz Konvencije iz Montevidea, priznanje pa ima deklaratoren pomen, v praksi dosledno upoštevana le takrat, ko nova država nastane v soglasju z državo, ki ji je del ozemlja prej pripadal (tj. državo kontinuatorko) ali če država predhodnica ne obstaja več (npr. zaradi razpada).²⁶ V drugih primerih, v katerih pride do spora glede ozemeljskih sprememb, pa je priznanje entitet, ki sicer lahko načelno izpolnjujejo vsa merila državnosti, vprašljivo oziroma predmet spora v mednarodni skupnosti. Takšni primeri so zlasti mednarodnopravni status Tajvana, nepriznanje samooklicanih republik Abhazije in Južne Osetije, tudi Kosova še danes ne priznavajo vse svetovne države. V vseh teh primerih je v ospredju konflikt med načeloma suverenosti in ozemeljske celovitosti na eni strani ter pravico narodov do samoodločbe na drugi strani.

1.3 NAČELO SAMOODLOČBE NARODOV IN NAČELO OZEMELJSKE CELOVITOSTI

Načelo suverenosti in načelo samoodločbe narodov sodita med temeljna načela mednarodnega prava, opredeljena v Ustanovni listini OZN (UL OZN)²⁷ in še podrobneje v Deklaraciji o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami skladno z Ustanovno listino OZN (Deklaracija sedmih načel).²⁸ Obe načeli predstavljata pravilo občega običajnega mednarodnega prava, sta med seboj enakopravni in povezani ter ju je treba razlagati in uporabljati v

25 Smernice za priznanje novih držav v Vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi, str. 1486–1487. Gl. poglavje 12.2.

26 J. Vidmar, Explaining the legal effects, nav. delo, str. 375.

27 Ustanovna listina OZN, Ur. l. RS – MP, št. 1/14.

28 Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami skladno z Ustanovno listino Združenih narodov.

kontekstu enega z drugim.²⁹ Ne glede na to v določenih primerih lahko med njima pride do kolizije, še posebej, če brez sporazuma, sklicujoč se na pravico do samoodločbe, določen narod zahteva pravico do odcepitve in ustanovitve samostojne, neodvisne države.

Načelo samoodločbe narodov se je izoblikovalo po prvi svetovni vojni kot del 14 tez ameriškega predsednika Wilsona, velik pomen pa je dobilo s kodifikacijo po drugi svetovni vojni v 1. členu Ustanovne listine OZN. Pozneje je postalo del vseh ključnih sodobnih mednarodnopравnih in političnih dokumentov: Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in o kulturnih pravicah, Deklaracije sedmih načel, Helsinške sklepne listine, Deklaracije novega tisočletja itn. Skladno z Deklaracijo sedmih načel imajo po načelu enakopravnosti in samoodločbe »vsi narodi pravico svobodno, brez vmešavanja od zunaj, določiti svoj politični status in se gospodarsko, socialno in kulturno razvijati«, prav tako pa je vsaka država to pravico dolžna spoštovati. Gre za kolektivno pravico, uresničitev te pravice pa je bistveni pogoj za zagotovitev in spoštovanje individualnih človekovih pravic.³⁰

V praksi in doktrini ni enotnega odgovora na vprašanje, ali uresničevanje pravice do samoodločbe lahko v skrajnih primerih **vključuje tudi pravico do odcepitve**. Gre za eno najbolj delikatnih in občutljivih vprašanj, na katero ni enoznačnega odgovora. Če do odcepitve dela ozemlja pride brez soglasja države, v kateri živi določen narod, to povzroči neizogiben trk med načelom samoodločbe narodov ter načeloma suverenosti in ozemeljske celovitosti države. Deklaracija sedmih načel navaja, da se načela samoodločbe narodov »ne sme razlagati tako, kot da pooblašča ali spodbuja kakršno koli akcijo, ki bi v celoti ali deloma porušila ali ogrožala ozemeljsko celovitost ali politično enotnost suverenih, neodvisnih držav, ki se ravnaajo po načelu enakopravnosti in samoodločbe narodov« in imajo tako imajo vlado, ki predstavlja celotno ljudstvo, ki pripada ozemlju, ne glede na raso, prepričanje in barvo. Iz tega sledi, da državo, ki spoštuje (notranjo) pravico do samoodločbe narodov, ki v njej prebivajo, varuje načelo ozemeljske celovitosti (*safeguard clause*). Tudi Vrhovno sodišče Kanade je v zadevi *Secession of Quebec* ugotovilo, da pravica do samoodločbe in mednarodno pravo kot celota ne podeljujeta pravice do ločitve brez soglasja (t. i. unilateralna ločitev), vendar pa je menilo, da »bi bil končni uspeh takšne odcepitve odvisen od priznanja mednarodne skupnosti, ki bo verjetno upoštevala legalnost in

29 Gl. E. Petrič, nav. delo (2016).

30 O vsebini pravice do samoodločbe gl. R. Higgins, nav. delo; E. Petrič, nav. delo (1984); K. Ginther, H. Isak, nav. delo.

legitimnost odcepitve.³¹ Da mednarodno pravo ne podeljuje pravice do unilateralne ločitve, je potrdila tudi Badinterjeva arbitražna komisija.³²

A vendarle *argumentum a contrario* – če država ne spoštuje pravice do samoodločbe in njena vlada ni reprezentativna, ali lahko v tem primeru računa, da bo njena ozemeljska celovitost zagotovljena? S tem vprašanjem je povezana teorija o t. i. izredni odcepitvi (**remedial secession**), ki pri tehtanju razmerja med pravico do samoodločbe in ozemeljske celovitosti stoji na stališču, da se mora ločitev priznati, če je država, v kateri živi narod, kršila oz. omejevala pravico naroda do samoodločbe do mere, da je edina možnost zaščite naroda ločitev dela ozemlja oziroma odcepitev.³³ Takšno stališče se je izostrilo ob razglasitvi neodvisnosti Kosova leta 2008, večkrat v praksi pa ni dobilo potrditve mednarodne skupnosti, kot na primer v primeru zaščite Kurdiv v severnem Iraku, v katerem kljub humanitarnim kršitvam ni prišlo do ločitve dela države (Kurdistana).³⁴

Zakonitost odcepitve brez soglasja države, v kateri živi narod, ki se sklicuje na pravico do samoodločbe, bi bila lahko potrjena z univerzalnim priznanjem nove države v mednarodni skupnosti, vendar ni jasno, koliko priznanj držav je dovolj za takšno potrditev.³⁵ Iz prakse izhaja, da ko do odcepitve pride brez soglasja države predhodnice, ne gre računati na množično ali univerzalno priznanje.³⁶ To se je pokazalo pri ločitvi Bangladeša od Pakistana leta 1971, česar Pakistan tri leta ni priznaval. Mednarodna skupnost je Bangladeš priznala šele, ko je odcepitev leta 1974 priznal tudi Pakistan. Podobno v primeru Kosova, ki ga sicer priznava polovica svetovnih držav, a zaradi nestrinjanja Srbije, od katere se je odcepil, po več kot desetletju obstoja še ni postal država članica OZN.

Praksa je tudi potrdila široko sprejeto stališče in pravilo mednarodnega prava, da dejanja, ki predstavljajo **kršitev kogentnih norm mednarodnega prava** (*ius cogens*), ne morejo imeti za posledico nastanek nove države. *Ius cogens* namreč izraža in varuje temeljne vrednote človeške družbe na doseženi ravni civilizacijskega razvoja, zato teh norm države z lastno voljo ne morejo spreminjati tako, kot lahko spreminjajo preostalo

31 *Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council P. C. 1996–1497, dated the 30th day of September, 1996 (Secession of Quebec)*, §155, str. 296.

32 Arbitražna komisija (1–10), Mnenje 2, str. 1497–1499.

33 T. D. Grant, nav. delo (2009), str. 43.

34 J. Crawford, nav. delo (2007), str. 403–404.

35 J. Vidmar, Explaining the legal effects, nav. delo, str. 378–381.

36 J. Crawford, nav. delo (2007), str. 404.

mednarodno pravo.³⁷ Med takšne primere je mogoče šteti razglasitev neodvisnosti Južne Rodezije in Bantustanov (rasizem in apartheid), Mandžurije in Severnega Cipra (uporaba sile), aneksijo Krima in pokrajin v vzhodni Ukrajini (kršitev ozemeljske celovitosti in uporaba sile). Kršitev *ius cogens* tudi preprečuje vsem drugim državam, da takšno državo priznajo.³⁸ Med pravili priznanja držav je tako mogoče posebej izluščiti »zakonitosti nastanka države«. Praksa kaže, da države ne priznajo novih držav, ki so nastale s kršitvijo mednarodnega prava, posebej kršitve načela ozemeljske celovitosti in prepovedi uporabe sile. To pravilo je skladno z načelom *ex iniuria ius non oritur*.

Vsa ta vprašanja – kdaj in kako nastane nova država, ali je subjektiviteta določene države prenehala, ali so neko entiteto druge države priznale kot nov subjekt mednarodnega prava in ali je prišlo do zakonite odcepitve – so tesno povezana z vprašanjem nasledstva držav v mednarodnem pravu. To nastopi takrat, ko na nekem ozemlju v smislu izvajanja suverenosti en subjekt zamenja drugega.

37 E. Petrič, nav. delo (2016), str. 77.

38 Drugi odst. 41. čl. Osnutka členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja, šestinpetdeseto zasedanje GS OZN, Dokument OZN A/56/10, 2001 (ARSIWA). Obveznost nepriznanja države, ki je nastala s kršitvijo prepovedi uporabe sile ali grožnje s silo, navaja tudi ameriška doktrina. Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §202, str. 77.

2. NASLEDSTVO DRŽAV

2.1 DEFINICIJE IN TERMINOLOGIJA

Pregled razvoja mednarodne skupnosti in tudi aktualni primeri nazorno dokazujejo, da status držav ni nespremenljiv. Kot posledica združitvev, razpada in odcepitev nastajajo nove države in mednarodno pravo poskuša takšne spremembe ublažiti s ciljem zagotavljanja stabilnosti in varnosti v mednarodnih odnosih. Ko v smislu suverenosti ena država zamenja drugo, se zastavi vrsta pomembnih vprašanj, med drugim, katere mednarodne pogodbe še veljajo, članica katerih mednarodnih organizacij je nova država, kaj se zgodi z državnim premoženjem, dolgovi in z arhivi, katere pravice imajo prebivalci nove države, katero državljanstvo itn. To so vprašanja, ki jih ureja nasledstvo držav v mednarodnem pravu.

Poenostavljeno bi lahko rekli, da je nasledstvo držav proces, ko je zaradi spremembe statusa države treba urediti prenos zapuščine »stare države« na »novo državo«. Primerjalno s civilnim pravom, gre za urejanje zapuščine države, ki je prenehala obstajati, kot ob smrti posameznika, ali pa za delitev skupnega premoženja, kot ob ločitvi zakoncev. To pa je, vemo iz vsakdanjega življenja, ob izostanku dogovora lahko zapleten in dolgotrajen proces.

Pravna definicija nasledstva je veliko preciznejša. Najprepričljivejša se zdi opredelitev angleškega pravnika Brownlieja, da nasledstvo držav nastopi, »ko eno državo skladno s pravili mednarodnega prava popolnoma zamenja druga, tj. v smislu suverenosti na določenem ozemlju«. ³⁹ Tudi obe Dunajski konvenciji o nasledstvu držav iz let 1978 in 1983 v svojem 2. členu govorita o nasledstvu, ko ena država nadomesti drugo v odgovornosti za mednarodne odnose ozemlja. ⁴⁰ Podobno definicijo najdemo tudi v številnih drugih, sicer pravno nezavezujočih dokumentih, na primer v

39 I. Brownlie, nav. delo, str. 649. Pojem je široko obravnavan tudi v drugih temeljnih delih o mednarodnem pravu, na primer M. N. Shaw, nav. delo (2014); J. Crawford, nav. delo (2007); J. Klabbers in drugi, nav. delo; P. M. Eisemann, M. Koskeniemi, nav. delo; D. P. O'Connell, nav. delo (1956); B. Stern, nav. delo (1998); D. Türk, nav. delo (2015); J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, nav. delo; M. Akehurst, nav. delo; E. Menzel, K. Ipsen, nav. delo; P. Fischer, H. F. Köck, nav. delo; A. Verdross, B. Simma, nav. delo.

40 Gre za Dunajsko konvencijo o nasledstvu držav glede pogodb (1978), Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN in konvencij, sprejetih v IAEA, Ur. l. RS – MP, št. 9/92. Besedilo konvencije je objavljeno v Ur. l. SFRJ – MP, št. 1/80; in Dunajsko konvencijo o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov (1983), Ur. l. RS – MP, št. 17/02.

Osnutkih členov Komisije za mednarodno pravo (KMP) o državljanstvu fizičnih oseb v odnosu do nasledstva držav, resoluciji Inštituta za mednarodno pravo (IDI) o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov, v prvem mnenju Badinterjeve arbitražne komisije pa tudi v poročilu Društva za mednarodno pravo (ILA) o nasledstvu držav iz leta 2008.

Vsem navedenim opisom je skupno, da mora suverena oblast »prejšnje države«, torej države predhodnice, dokončno prenehati na določenem do takrat njenem ozemlju in da na njeno mesto stopi nova suverena oblast, ki je oblast »nove države«, države naslednice. Pravne in dejanske posledice nasledstva so kompleksne in imajo učinek ne samo na državo predhodnico in državo naslednico, ampak tudi na tretje države, druge mednarodne entitete (mednarodne organizacije) ter na fizične in pravne osebe. S tem, ko nova država nadomesti državo predhodnico, nastane vrsta pravnih vprašanj o prenosu pravic in obveznosti na državo naslednico, predvsem v povezavi z državnim ozemljem, državljanstvom oseb in s pravicami posameznikov (socialne pravice, pokojnine, lastnina) ter pravnih oseb, z mednarodnimi pogodbami, državnim premoženjem, arhivi, dolgovi in z nasledstvom članstva v mednarodnih organizacijah.

Slovenski pravni izraz je »**nasledstvo**«, v praksi pa se velikokrat uporablja tudi tujka »sukcesija«, ki sledi angleškemu (*succession of States*) in francoskemu (*succession d'États*) izrazju. Beseda sukcesija sicer izvira iz latinske besede *successio* in pomeni nasledovanje ali nasledstvo. Država predhodnica (*predecessor state*) je država, »ki jo je ob nasledstvu držav nadomestila druga država«, država naslednica (*successor state*) pa je država, »ki je ob nasledstvu držav nadomestila drugo državo«. ⁴¹ Država naslednica je nadomestila državo predhodnico v odgovornosti za mednarodne odnose ozemlja, kar izvira iz definicije nasledstva držav.

Kot bomo videli v nadaljevanju ob določenih ozemeljskih spremembah, ločimo med dvema situacijama, in sicer ko država naslednica (ali več držav naslednic) nadomesti državo predhodnico kot nov subjekt mednarodnega prava (popolno nasledstvo) ter ko država predhodnica kljub ozemeljskim spremembam ohrani svojo mednarodnopravno subjektiviteto (nepopolno nasledstvo). Dunajski konvenciji o nasledstvu držav iz let 1978 in 1983 v terminološkem smislu ne ločita teh različnih pravnih situacij, kar pa lahko ob natančnem obravnavanju problematike povzroči zmedo. Zaradi kontrasta in večje preciznosti se zdi pravilneje in bolj smotrno uporabljati dva različna izraza: »država predhodnica« kot država, ki je časovno obstajala do trenutka ozemeljskih sprememb in nasledstva, ter »**država kontinuatorka**« kot država,

41 Slovenski prevod 2. člena Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede pogodb iz leta 1978 uporablja izraza »država prednik« in »država naslednik«, ki pa se danes se zdita zastarela in se le redko uporabljata.

ki nadaljuje pravno osebnost države predhodnice tudi po trenutku nasledstva. Naj ponazorimo to dilemo na konkretnem primeru: v nekem trenutku je obstajala Državna Skupnost Srbije in Črne gore (država predhodnica), od katere se je leta 2006 po uspešno izvedenem referendumu odcepila Črna gora (država naslednica), ki je postala nova samostojna država, Srbija (država kontinuatorka) pa je skladno z dogovorom nadaljevala pravno osebnost Skupnosti, a z zmanjšanim ozemljem, torej brez Črne gore.

Glede na to, da gre pri nasledstvu držav za prenos pravic in obveznosti iz države predhodnice na državo naslednico, je izjemnega pomena vprašanje, kdaj točno nastopi nasledstvo. Teoretično je namreč mogoče uporabiti kot prelomne različne dogodke: datum razglasitve neodvisnosti, datum mednarodnega priznanja, datuma pridobitve učinkovite oblasti nad ozemljem, mogoče tudi datum podpisa mednarodne pogodbe o nasledstvu.⁴² Dunajski konvenciji na to vprašanje ne odgovarjata natančno, saj v svojem 2. členu določata le splošno definicijo »**datuma nasledstva**«, ki pomeni datum, ko je država naslednica nadomestila državo predhodnico v odgovornosti za mednarodne odnose ozemlja, na katero se nanaša nasledstvo držav. Datum nasledstva je po vsebini *questio facti* in se v primeru več držav naslednic iste države predhodnice lahko razlikuje. Tak primer je nasledstvo po nekdanji Jugoslaviji. Ob razpadu SFRJ, ki je bil proces in ne enkraten dogodek, je Badinterjeva arbitražna komisija za vsako izmed petih držav naslednic posebej določila dan, ko je ta postala nova država.⁴³

2.2 KONTINUITETA IN NASLEDSTVO DRŽAV

Pojem nasledstva razlikujemo od pojma kontinuitete ali identitete. Razlikovanje med obema je v praksi zaradi pestrosti dejanskih stanj zamegljeno in netočno. Za kontinuiteto države gre takrat, ko pravna osebnost ter mednarodne pravice in dolžnosti države

42 M. Škrk, nav. delo (2003), str. 347–350.

43 Slovenija in Hrvaška sta po mnenju komisije popolnoma pretrgali vezi s federalnimi organi in postali neodvisni državi 8. 10. 1991, ko je potekel trimesečni rok o zamrznitvi razglasitve samostojnosti po Brionski deklaraciji; za Severno Makedonijo je komisija kot datum nasledstva opredelila 17. 11. 1991, ko je ta sprejela svojo ustavo, medtem ko je ta datum za BiH 6. 3. 1992, ko so bili razglašeni rezultati referenduma o samostojnosti. V primeru ZRJ je komisija menila, da se mora kot datum nasledstva upoštevati 27. 4. 1992, ko sta Srbija in Črna gora sprejeli ustavo in oblikovali novo državo. Iz tega opisa očitno izhaja, da so lahko merodajni datumi za nasledstvo lahko različni dogodki. Arbitražna komisija (11–15), Mnenje 11, str. 1587–1588. Ob tem je treba poudariti, da Slovenija glede na merilo učinkovitosti prevzema oblasti in dejanske samostojnosti kot dan nasledstva šteje 25. 6. 1991. Glej poglavje 12.4.

ne glede na spremembe v nacionalnem pravnem sistemu ostanejo enake (*unaltered*) in tako ostane država isti subjekt, oseba mednarodnega prava.⁴⁴

Po teoriji avstrijskega pravnikar Kelsna ostane država ista, dokler so spremembe notranjega pravnega reda rezultat dejanj, izvedenih skladno z veljavno ustavo. Hkrati trdi, da z zornega kota mednarodnega prava ostaja pravna oseba države nespremenjena, tudi če je sprememba pravnega reda posledica revolucije ali državnega udara, predvsem dokler **kontinuiteta notranjega prava ni prekinjena**. Superiornost pogoja kontinuitete pravnega reda je razvidna iz tega, da tudi ob spremembi ozemlja, a nedotaknjenosti kontinuitete pravnega reda, ostaja država isti subjekt prava.⁴⁵ Na primer: Združeno kraljestvo je vse od leta 1920 postopoma izgubljalo ogromne dele svojega ozemlja, a njegova kontinuiteta ni bila nikoli vprašljiva. Tudi sprememba naziva držav ne vpliva na njeno kontinuiteto, na primer Kraljevina SHS se je leta 1928 preimenovala v Kraljevino Jugoslavijo brez kakršnih koli posledic v njenem pravnem statusu.⁴⁶

Nasprotno pa nasledstvo ali sukcesija države nastopi, ko nov mednarodnopravni subjekt (država naslednica) stopi na mesto starega, prejšnjega mednarodnopravnega subjekta (država predhodnica) in ko proces navadno spremljajo pomembne spremembe v pravnem položaju, pravicah in v obveznostih obeh subjektov. Te spremembe pravnega sistema države so tako velike, da se kontinuiteta države prekine in država preneha obstajati.⁴⁷

Problem razlikovanja med kontinuiteto in nasledstvom se tako veže na mednarodni status države, torej ali določena država, ki je pretrpela določene spremembe (politične, ozemeljske, revolucija in drugo), še ohrani svoje »živiljenje« kot subjekt mednarodnega prava ali pa preneha obstajati in jo na tem mestu zamenja druga država. V primeru sukcesije je držav naslednic lahko več, medtem ko lahko kontinuiteto zahteva le ena država. Točne črte ločnice med obema pojmomoma ni, predvsem zaradi pomanjkanja trdnih, splošno sprejetih formalnih pravnih virov in nedosledne prakse v konkretnih primerih. Društvo za mednarodno pravo (ILA) je na svoji Helsinški konferenci leta 1996 identificiralo dejstva, ki nimajo vpliva na identiteto, kontinuiteto države, in sicer: 1) sprememba imena in glavnega mesta države; 2) manjše

44 H. Kelsen, nav. delo, str. 384–385, I. Brownlie, nav. delo, str. 81.

45 H. Kelsen, nav. delo, str. 384.

46 S. Avramov, nav. delo, str. 121.

47 Gl. tudi: I. Brownlie, nav. delo, str. 80; M. Koskenniemi, nav. delo, str. 97; K. Marek, nav. delo, str. 15–72; B. Stern, nav. delo (1996), str. 92; N. Pastuhova, nav. delo, str. 16–100; I. Ziemele, nav. delo (2001), str. 191–222.

ozemeljske spremembe; 3) sprememba števila prebivalstva (migracije); 4) sprememba vlade in ustavne spremembe; in 5) začasna vojaška okupacija.⁴⁸ Kljub vsemu je vprašanje nastopa kontinuitete in sukcesije je v veliki meri odvisno od politične volje zadevnih držav in drugih držav mednarodne skupnosti v nekem danem trenutku.

2.3 MEDNARODNOPRAVNA UREDITEV NASLEDSTVA DRŽAV

Pravo nasledstva držav (*law on state succession*) je skupek pravil mednarodnega prava, ki urejajo razmerja med državo predhodnico in državo naslednico ali še natančneje, ki določajo način in obseg prenosa pravic in obveznosti med njima. Ker je nasledstvo vedno posledica prehoda ozemlja od ene države k drugi, je neločljivo povezano s konceptom suverenosti, temeljnim pravilom sodobne mednarodne skupnosti in sobivanja držav kot glavnih subjektov mednarodnega prava. Prav zaradi državne suverenosti, te bistvene lastnosti vsake države, mednarodno pravo dolgo ni urejalo vprašanj nasledstva; to področje je še danes podvrženo pretežno dispozitivnim normam in dogovoru zadevnih držav.

Kodifikacija mednarodnega prava, ki ureja nasledstvo, je precej nova in se je začela razvijati šele ob nastanku številnih novih držav v procesu dekolonizacije. Čeprav nasledstvo držav vsaj v 20. stoletju ni redek pojav, se pravila razvijajo počasi. Poseben problem predstavlja dejstvo, da se razpadi ali prenehanja držav pojavijo v določenih intervalih, na primer v začetku 19. stoletja države Latinske Amerike, po prvi svetovni vojni države v Vzhodni Evropi, v 60. letih dekolonizacija in v 90. letih razpadi večnacionalnih držav (ZSSR, Češkoslovaška in SFRJ). Vsak izmed teh dogodkov je edinstven v svoji naravi ter je nastal v različnih političnih okoljih in kontekstih. Zato pravila o sukcesiji držav ne morejo biti tako natančna, kot so na primer pravila o diplomatskih imunitetah in privilegijih, ki se uporabljajo v vsakodnevni praksi.⁴⁹ Tudi ni veliko splošnih pravil, ki bi zajemala vse primere nasledstva, saj praksa držav temelji na posebnih okoliščinah posameznega primera in na *ad hoc* sporazumih, ki se med seboj razlikujejo, so odraz volje zadevnih držav in političnih stvarnosti. Zato je to področje mednarodnega prava **izrazito dispozitivno**.

Ureditev nasledstva držav deli usodo tistih področij mednarodnega prava, za katere države nimajo pretiranega interesa kodifikacije, sprejemanja zavezujočega prava in doslednega uresničevanja. Nasledstvo je namreč vedno povezano s spremembo statusa države, posebej njenega ozemlja, kjer trčimo ob »sveto« cono državne

48 K. Bühler, nav. delo, str. 14.

49 R. Müllerson, *Continuity and Succession*, nav. delo, str. 473–474.

suverenosti in načelo ozemelske nedotakljivosti. Države zato nimajo interesa vnaprej urejati pravil, ki bi lahko nastopila ob odcepitvi njenega posameznega dela ali njenega lastnega razpada. Tudi zato so nekatera področja nasledstva držav ostala nekodificirana, na primer nasledstvo državljanstva, članstva v mednarodnih organizacijah in nasledstvo odgovornosti držav, pa tudi kodificirano pravo – obe Dunajski konvenciji o nasledstvu držav nimata velikega števila pogodbenic. Konvencija iz leta 1978, ki ureja nasledstvo mednarodnih pogodb, je začela veljati po skoraj 20 letih od njenega nastanka; danes ima 23 pogodbenic. Medtem ko konvencija iz leta 1983, ki ureja nasledstvo držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov zaradi prenizke podpore držav, še niti ni začela veljati.

Če poskušamo pravila nasledstva držav umestiti v klasifikacijo virov mednarodnega prava po 36. členu Statuta Meddržavnega sodišča, ugotovimo, da so pravila o nasledstvu držav lahko tudi pravila občega običajnega prava in kot takšna veljajo za vse države v mednarodni skupnosti. Teh na področju sukcesije zaradi neenotne prakse držav ni veliko. Relevanten je tudi obstoj temeljnih načel mednarodnega prava, npr. načelo enakih pravic in dolžnosti, prepovedi neupravičene obogatitve, pravične delitve.

Ključni formalni vir mednarodnega prava nasledstva držav in temelj njegove kodifikacije predstavljata že omenjeni večstranski pogodbi, in sicer Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb iz leta 1978⁵⁰ in Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov iz leta 1983⁵¹ ki ju je pripravila Komisija za mednarodno pravo (KMP). Poleg pravil, kodificiranih v obeh Dunajskih konvencijah o nasledstvu držav, kot formalni vir mednarodnega prava obstaja še vrsta pravil *lex specialis*, ki veljajo le med določenimi strankami pogodbenicami posebnih sporazumov o nasledstvu. Takšna pravila na primer vsebuje Sporazum o vprašanih nasledstva, ki velja za pet držav naslednic po nekdanji Jugoslaviji. Pravzaprav je reševanje bistvenih vprašanj o sukcesiji v praksi pogosto rešeno prav s takšnimi posebnimi sporazumi med zainteresiranimi državami.

Pomembna pravila na področju nasledstva držav najdemo tudi v t. i. mehkem pravu (*soft law*), ki je pravno nezavezujoče, saj ga države ne potrjujejo, a ima pomembno vlogo pri razumevanju prakse in pravil na določenem pravnem področju, vpliva pa tudi na progresivni razvoj mednarodnopravnih pravil, torej pravil, ki so šele v nastajanju. Gre predvsem za delo strokovnih organov in združenj, kot so že omenjena

50 Dunajska konvencija (1978). Slovenija je konvencijo nasledila po nekdanji SFRJ.

51 Dunajska konvencija (1983). Slovenija je konvencijo ratificirala leta 2002. Konvencija ima le sedem pogodbenic, kar ne zadošča, da bi začela veljati, saj je za to potrebno, da jo ratificira vsaj 15 držav.

Komisija OZN za mednarodno pravo, Inštitut za mednarodno pravo (IDI), Društvo za mednarodno pravo (ILA) in druge. Ti poskusi kodifikacij štejejo tudi med obsežno doktrino na področju nasledstva držav, ki skupaj z judikaturjo štejejo kot pomožni viri mednarodnega prava. S pravili nasledstva držav se je večkrat med drugimi ukvarjalo Meddržavno sodišče v Haagu, pa tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu. Obe sodišči sta ustvarili pomembno sodno judikaturjo na tem področju.

2.4 OBSEG PRENOSA PRAVIC IN OBVEZNOSTI

Pravila nasledstva držav urejajo način in obseg prenosa posameznih pravic in obveznosti države predhodnice na državo naslednico. Ključno vprašanje, ki ga ureja to področje mednarodnega prava, torej je, katere pravice in obveznosti ter v kakšni meri se prenesejo s starega subjekta mednarodnega prava na novega. V občem mednarodnem pravu obstaja temeljno pravilo, izhajajoče iz načela suverenosti, tj. da za vsako državo nastajajo pravice in obveznosti le z njenim lastnim delovanjem.⁵² Starejše pravne teorije so zato zavračale možnosti nasledstva pravic in obveznosti med državami, saj so izhajale iz predpostavke, da načelo suverenosti vsaki državi daje pravico, da samostojno, po svoji volji, določi svoje pravice in obveznosti. Ob nastanku nove države torej ni bilo predvideno, da bi se katere koli pravice ali obveznosti nasledile od države predhodnice, ampak je prevladovalo prepričanje, da ob nastanku nova država začne določanje svojih pravic in obveznosti »na novo«. Temu je sledila t. i. **doktrina *tabula rasa*** (*clean slate*), ki je prevladovala v času pozitivizma v 19. in začetku 20. stoletja ter je izhajala iz načela, da suverenost ni prenosljiva. Njen pomen se je potrdil kasneje ponovno v procesu dekolonizacije, ko se ni pričakovalo, da bi nekdanje kolonije, ki so postale neodvisne države, nasledile pravice in obveznosti od nekdanjih kolonijalnih gospodarjev.

Z razvojem mednarodnega prava, večanjem števila držav ter vedno intenzivnejšim mednarodnim sodelovanjem je nasledstvo danes priznано kot pravna kategorija, ki ima poleg spoštovanja načela suverenosti držav za cilj ublažitev posledic, ki jih povzroči izginotje subjekta ali ozemeljsko zmanjšanje njegove oblasti ter s tem zagotovitev večje pravne varnosti v mednarodni skupnosti. Ko določena država preneha obstajati, je v današnjem svetu ter ob prepletenosti meddržavnih odnosov in interakcij, temelječih na stotinah mednarodnih dogovorov ter članstvu v številnih mednarodnih organizacijah, nemogoče pričakovati, da bi taka država »začela svoje življenje« povsem na novo, povsem ne oziraje se na pravice in obveznosti, ki so na tem istem

52 J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, nav. delo, str. 262.

ozemlju obstajale pred njenim nastankom v okviru države predhodnice. Pravo mora ob spremembi subjektivitete zaščititi določene obstoječe meddržavne odnose, še posebej pa posameznike in pravne osebe.

Zato danes pravilo *tabula rasa* ne more veljati pri sukcesiji absolutno, saj bi to pomenilo, da država naslednica ne bi priznala nobene obveznosti svoje predhodnice ter bi se ob njenem prenehanju izničile tudi vse njene pravice in obveznosti. Takšna praksa bi prav gotovo ogrozila pravno varnost v mednarodnih razmerjih ter civilne in pravne osebe, zato ni sprejemljiva. Na drugi strani pa nasledstvo v sodobnem mednarodnem pravu tudi ne pomeni **avtomatične ali univerzalne sukcesije**, torej prenosa vseh pravic in dolžnosti na novo državo naslednico. Klasična teorija mednarodnega javnega prava o nasledstvu držav, ki se je črpala iz zasebnega rimskega prava in je izenačevala prenehanje države s smrtjo posameznika, je namreč predvidevala, da bi država naslednica *ipso iure* prevzela vse pravice in obveznosti države predhodnice in bi sukcesija pomenila dejansko prenos državne suverenosti.⁵³

Sodobna mednarodnopravna pravila, ki urejajo nasledstvo držav, in praksa držav, zato iščejo **uravnotežen pristop** med na eni strani spoštovanjem načela suverenosti države naslednice ter na drugi strani zagotavljanjem pravne varnosti in predvidljivosti v mednarodnih odnosih. Danes so pravila o nasledstvu dejansko vmesna pot med obema ekstremoma. Njihov cilj je doseganje ravnotežja med svobodo nove države, da uravnava svoj položaj v mednarodni skupnosti, in potrebo po zagotovitvi minimalne pravne kontinuitete, ki je nujna v pluralističnem sistemu držav.⁵⁴

Nastanek države in nasledstvo sta povezana tudi glede vprašanja izvedenosti (derivativnosti) in originarnosti pravic države naslednice.⁵⁵ Država naslednica pridobi celotno ozemlje države predhodnice v primeru pripojitve ozemlja in združitve ozemelj, ob razpadu države predhodnice pa se njeno celotno ozemlje razdeli med države naslednice. Kljub temu pa država naslednica ne nasledi suverenosti države predhodnice. Suverenost države naslednice je, tako kot suverenost vseh držav, originarna.⁵⁶ Zato nasledstvo nima vpliva na pravice in obveznosti držav, ki izvirajo iz njene suverenosti. Te obstajajo na podlagi temeljnih načel mednarodnega prava in kot posledica

53 A. Čičerov, nav. delo, str. 497. Poleg omenjenih obstaja vrsta drugih teorij o sukcesiji držav – od tradicionalnih teorij kontinuitete, kot so: teorija univerzalne sukcesije, splošne kontinuitete in kontinuitete organske substitucije, do veliko teorij *tabula rasa*. Gl.: J. Metelko, nav. delo, str. 89–138.

54 Prav tam, str. 85.

55 Gl. M. Koskenniemi, nav. delo, str. 100–101.

56 P. Šturma, Third report, nav. delo, §32, str. 9; D. P. O'Connell, nav. delo (1956), str. 8.

lastne suverenosti države naslednice, ne pa prenosa ali nasledstva suverenosti države predhodnice.

Vprašanja identitete in kontinuitete države ne gre enačiti z vprašanjem kontinuitete nasledene materije in z njo povezanim predmetom nasledstva. Država predhodnica ima določene pravice in obveznosti vse do trenutka, ko te preidejo na državo naslednico. Dunajski konvenciji o nasledstvu držav in resolucija Inštituta za mednarodno pravo (IDI) določajo, da ob trenutku prehoda pravice države predhodnice ugasnejo, nastanejo pa pravice države naslednice. S tem je poudarjeno, da pride pri nasledstvu do prekinitve in ne do kontinuiranega prehoda pravic ene države na drugo. Država naslednica ne izvaja pravic države predhodnice, ampak pridobi »svoje pravice« na osnovi lastne suverenosti.⁵⁷ Kljub temu je razumljivo, da država naslednica nasledi posamezno materijo takšno, kot je bila tik pred nasledstvom. Nasledi torej identične pravice v identičnem obsegu. Namesto izraza, da pravice »prenehajo – nastanejo«, bi veljalo zapisati, da »prenehajo – so prevzete (*assumed*)«. ⁵⁸ Ta izraz poudarja tekoči prehod predmeta nasledstva od države predhodnice k državi naslednici. Ob tem velja omeniti še, da bi – izhajajoč iz načela *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet* – na državo naslednico teoretično lahko prešlo manj pravic države predhodnice, gotovo pa ne več.

Pravila nasledstva urejajo prenos pravic in obveznosti z države predhodnice na državo naslednico glede številnih področij delovanja države, kar imenujemo **materija nasledstva** – državne meje, državljanstvo oseb, veljavnost mednarodnih pogodb, članstvo v mednarodnih organizacijah, premoženje, dolgovi in arhivi, kulturna dediščina, pokojnine in socialne pravice, druge zasebne pravice posameznikov in pravnih oseb itn. Konkretna pravila so podrobno obravnavana v naslednjih poglavjih po posameznih sklopih. Na tem mestu velja omeniti, da so glede obsega nasledstva, torej prenosa pravic in obveznosti z države predhodnice na državo naslednico, teoretično mogoči trije pristopi: država naslednica ne nasledi ničesar, vse ali le določen del pravic in obveznosti.⁵⁹ Prva možnost je povezana s statusom države naslednice po načelu *tabula rasa*, ki od države predhodnice ne nasledi nobenih pravic in obveznosti. Ta možnost je v praksi danes redka in je bila vezana predvsem na obdobje dekolonizacije, ko so »nove neodvisne države« glede nasledstva mednarodnih pogodb zavzele stališče, da same niso obvezane z nobenimi obveznostmi, ki bi izhajale iz mednarodnih pogodb sklenjenih s strani držav kolonizatorik. Pravilo *tabula rasa* velja tudi

57 P. K. Menon, nav. delo (1991), str. 91.

58 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §208, str. 100.

59 M. C. R. Craven, nav. delo, str. 147–152.

glede t. i. zavržnih (*odious*) dolgov. Pri večini drugih primerov se predmet nasledstva nasledi v celoti ali deloma.

Pri nasledstvu posamezne materije ločimo med **splošnim in posebnim delom**. Pri vsakem področju nasledstva je namreč mogoče identificirati poseben del, glede katerega veljajo povsem drugačna pravila nasledstva kot za preostali, splošen del. Za nasledstvo splošnega dela večinoma veljata dve pravili. Prvič, ob nasledstvu z nadaljevanjem pravne osebnosti države predhodnice država kontinatorka nasledi vse v celoti. Drugič, ob nasledstvu brez države kontinatorke se uporabi pravilo pravičnega deleža med več državami naslednicami. Izjeme od navedenega predstavljajo pravila glede posebnega dela nasledstva, in sicer gre za tisto materijo nasledstva, ki ima posebno povezavo z enim izmed konstitutivnih elementov države predhodnice, tj. z ozemljem, s prebivalstvom ali z vlado države predhodnice. Praksa dokazuje, da se zaradi te posebne povezave uporabijo specifična pravila nasledstva. Del materije, torej ta posebni del, ki ima posebno povezanost z državo predhodnico, se zato navadno nasledi v celoti s strani države naslednice, ki ima to posebno povezanost. Zaradi pomena konstitutivnega elementa države povezanost z njim povzroči odklon od siceršnjega splošnega pravila nasledstva. Praksa in doktrina potrjujeta, da se poseben del materije vedno nasledi v celoti. Nasledi ga država naslednica, katere konstitutivni element ima s to materijo posebno povezavo.

Naj ponazorimo na konkretnih primerih: premoženje, ki ima posebno povezanost s prebivalstvom in z njegovo kulturo (npr. predmeti kulturne dediščine), nasledi izključno država naslednica, katere prebivalstvo in kultura sta povezana s tem premoženjem. Premoženje, ki ima posebno povezavo z ozemljem (npr. nepremično premoženje), prav tako v celoti pripade tej državi naslednici. Z vlado ene države naslednice so povezani arhivi, ki so nujno potrebni za funkcioniranje te vlade po t. i. načelu funkcionalnosti, ali pa mednarodne pogodbe, ki se tičejo ozemlja samo ene države (t. i. radicirane mednarodne pogodbe). Enako je mogoče trditi za povezanost nekaterih dolgov (t. i. alocirani dolgovi), ki so povezani z ozemljem ene izmed držav naslednic, saj so bila pridobljena sredstva uporabljena samo na njenem območju – ti dolgovi pripadejo v celoti tej državi naslednici. Gre za uporabo posebnih pravil, ki predstavljajo izjemo od splošnih pravil nasledstva – da v primeru odcepitve država kontinatorka nasledi vse pravice in obveznosti države predhodnice; ali da se v primeru razpada pravice in obveznosti države predhodnice razdelijo med države naslednice po pravičnih deležih.

2.5 PRAVILA OBIČAJNEGA MEDNARODNEGA PRAVA

Primeri nasledstva se dogajajo v omejenih časovnih obdobjih; vsako izmed njih je specifično in je odraz politične volje mednarodne skupnosti v tistem trenutku. Ozemeljske spremembe so se v preteklosti definirale z mirovnimi sporazumi po koncu

obeh svetovnih vojn, množično v teku dekolonizacije in najnovejše ob razpadu več-nacionalnih držav ob koncu hladne vojne. Gre za občasne procese, ki nimajo narave kontinuitete ali stalnega delovanja držav na neki način, kar bi lahko štelo kot običaj.

Zato na področju nasledstva držav obstaja razmeroma **malo pravil občega običajnega prava**, ki bi veljala za vse države. Andrassy omenja štiri pomembna mednarodnopravna pravila, ki pomenijo ustaljena pravila občega običajnega prava in so relevantna za nasledstvo držav. Prvič, samo sprememba državne oblasti, tudi če je revolucionarna in protiustavna, ki se nanaša na isto državno ozemlje, ne sproži vprašanja nasledstva. Tu gre za kontinuiteto oblasti in ohranitev identitete mednarodnopravnega subjekta. Drugič, nezakonite vojaške okupacije nimajo učinka sukcesije. To izhaja iz pravila, da pridobitve ozemlja, ki so nezakonite in v nasprotju s kogentnim načelom prepovedi uporabe sile po Ustanovni listini OZN, nimajo pravnega učinka. Nadalje, pravice in obveznosti, ki se nanašajo na ozemlje, država naslednica prevzame po načelu *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*, in sicer tako, da ostane ozemlje v pravnem pogledu takšno, kakršno je bilo pod državo predhodnico, tudi z morebitnimi omejitvami. In zadnjič, načelno na območju države naslednice veljajo mednarodni sporazumi države naslednice in ne države predhodnice, razen če ni drugače dogovorjeno.⁶⁰

Običajno mednarodno pravo se po preambuli obeh Dunajskih konvencij o nasledstvu držav iz let 1978 in 1983 še naprej uporablja za tista vprašanja, ki jih sami ne urejata. Bistveno je vprašanje, v kolikšni meri določbe obeh Dunajskih konvencij, poleg pogodbeno pravne narave, pomenijo tudi kodifikacijo občega običajnega prava. Takšne določbe namreč ne veljajo le za maloštevilne pogodbenice obeh konvencij, ampak jih morajo spoštovati vse države.

Pravila, ki veljajo po posameznih področjih ali za posamezno materijo nasledstva, tudi pravila običajnega mednarodnega prava, so podrobno obravnavana v nadaljevanju. Na tem mestu ugotavljamo, da medtem ko nasledstvo večine splošnega dela materije sledi pravilom, katerih uporaba pogosto ni enotna, pa so nekatera pravila nasledstva posebnega dela tako uveljavljena, da dosegajo status običajnega mednarodnega prava. Ta status se priznava na primer nasledstvu nepremičnega premoženja, ki se nahaja na ozemlju države naslednice, in zato vselej pripade tej državi naslednici. Tudi mednarodne pogodbe glede meja in ozemeljskih režimov, ki se nanašajo na državo naslednico, nasledi ta država naslednica. Na osnovi delovanja držav je tudi mogoče ugotoviti, da obstaja ustaljena praksa nasledstva glede arhivov, potrebnih za funkcioniranje ozemlja in ki iz njega izvirajo – ta pripadejo

60 J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, nav. delo, str. 263.

zadevni državi naslednici. Skoraj homogena praksa je tudi glede nasledstva alociranih dolgov.⁶¹

2.6 DUNAJSKI KONVENCIJI O NASLEDSTVU DRŽAV

Obe Dunajski konvenciji o nasledstvu držav, katerih osnutke je pripravila Komisija OZN za mednarodno pravo (KMP), predstavljata ključna formalna vira in urejeno zbirko pravil mednarodnega prava o nasledstvu, pri čemer prva iz leta 1978 ureja vprašanja glede sukcesije mednarodnih pogodb, medtem ko se druga iz leta 1983 ukvarja s problematiko nasledstva državnega premoženja, arhivov in dolgov. Konvenciji predstavljata progresiven razvoj mednarodnega prava na področju sukcesije in ne samo kodifikacije že obstoječih pravil običajnega prava, kar je najbrž tudi eden izmed razlogov, da konvenciji nista privabili veliko ratifikacij držav.

Ker so posamezne ureditve in pravila obeh konvencij podrobno obravnavani v naslednjih poglavjih, naj na tem mestu omenimo le nekaj splošnih značilnosti. Nekatere določbe, zajete v obeh konvencijah, predstavljajo obče običajno pravo ali pa so dobile ta status sčasoma. Takšne določbe zavezujejo vse države, ne glede na to, ali so ju ratificirale. Ob nastajanju osnutka obeh konvencij se je izkazalo, da je bila kodifikacija pravil izjemno težka, saj na tem področju ni bilo splošne doktrine in prakse držav, iz katerih bi nastali trdni precedensi. Tako sta obe konvenciji obvezni za vse države le takrat, ko gre za pravila občega običajnega prava, sicer pa ne veljata za tiste države, ki ju niso ratificirale.⁶²

Preambuli obeh konvencij razkrivata cilj in namen formalne ureditve prava o nasledstvu držav. Tako so članice konvencije ob ustvarjanju določil upoštevale transformacijo mednarodne skupnosti ob procesu dekolonizacije in druge faktorje, ki bi utegnili pripeljati do primerov sukcesije v prihodnosti. Ob splošno sprejetih načelih svobodne privolitve (*free consent*), dobre vere (*good faith*) in spoštovanja obveznosti (*pacta sunt servanda*) sta kodifikacija in razvoj pravil, ki se nanašajo na sukcesijo držav, pomembna predvsem zaradi **povečanja pravne varnosti** v mednarodnih odnosih, miru in mednarodnega sodelovanja. Konvenciji upoštevatata vsa uveljavljena načela mednarodnega prava, zapisana v Ustanovni listini OZN, in pravila običajnega mednarodnega prava. Slednja še naprej veljajo za tista področja, ki niso urejena z obema konvencijama in med državami, ki niso stranke konvencij.

61 Gl. pregledano prakso: Komentar k Dunajski konvenciji (1983), §25, str. 85.

62 R. Müllerson, *Continuity and Succession*, nav. delo, str. 473.

Splošne določbe obeh konvenciji so si med seboj zelo podobne, saj se tista iz leta 1983 opira na starejšo iz leta 1978. Tako se obe konvenciji uporabljata le za učinke takšne sukcesije držav, ki je nastala skladno z mednarodnim pravom in mednarodnopravnimi načeli, vsebovanimi v Ustanovni listini OZN (6. in 3. člen). Konvenciji nadalje nimata retroaktivnega učinka in tako veljata le za primere nasledstva, do katerih je prišlo po začetku veljavnosti konvencij. Izjemoma lahko država enostransko poda izjavo, da sprejema določila konvencije tudi za sukcesijo, ki je nastopila pred začetkom veljavnosti določb, a morajo o tem soglašati vse preostale zainteresirane države (7. člen).

Obe konvenciji urejata področje sukcesije glede na različne vrste nastanka države naslednice. Dunajska konvencija o nasledstvu držav iz leta 1978 posebej navaja tri vrste takih dogodkov (cesijo, »novo neodvisno državo« ter združitev in separacijo držav v enem, skupnem delu), medtem ko Dunajska konvencija o nasledstvu držav iz leta 1983 že poleg cesije in »nove neodvisne države« posebej loči med združitvijo držav, odcepitvijo in razpadom države. Pomembno je dejstvo, da sta obe konvenciji urejeni tako, da se njune določbe uporabljajo le takrat, ko poseben sporazum (*lex specialis*) o posameznih vprašanih sukcesije med državami ni sklenjen. Tako sta izhodišče in težišče na sporazumnem, dispozitivnem reševanju med zainteresiranimi državami, predvsem po načelu pravičnosti.

2.7 POSEBNI SPORAZUMI MED DRŽAVAMI GLEDE NASLEDSTVA

Velika večina primerov nasledstva je urejena s posebnimi pogodbami, ki jih med seboj posebej za potrebe ureditve razmerij iz sukcesije sklenejo države, ki jih nasledstvo neposredno zadeva. Ti sporazumi pravno zavezujejo le pogodbenice, v konkretnem primeru nasledstva, a se lahko zaradi natančne ureditve v njih prepozna tudi elemente progresivnega razvoja mednarodnega prava; posamezna pravila tako lahko štejejo kot obvezna praksa držav v smislu oblikovanja običajnega mednarodnega prava.

Številni izmed teh posamičnih sporazumov so podrobno analizirani v naslednjih poglavjih; med aktualnejšimi so Sporazum o vprašanih nasledstva po nekdanji SFRJ iz leta 2001, Sporazum med Sudanom in Južnim Sudanom o ekonomskih vprašanih iz leta 2012, Sporazum med Republiko Srbijo in Republiko Črno goro o urejanju članstva v mednarodnih finančnih organizacijah ter delitvi finančnih pravic in obveznosti iz leta 2006, Sporazum o ustanovitvi zveze med Arabsko republiko Jemen in Ljudsko demokratično republiko Jemen iz leta 1990, Sporazum med Zvezno republiko Nemčijo in Nemško demokratično republiko o vzpostavitvi enotne Nemčije iz leta 1990 ter Sporazum med Vlado Češke republike in Vlado Slovaške republike o statusu Komisije za ureditev premoženja ČSZR po razpadu ČSZR iz leta 1999.

Medtem ko vprašanja nasledstva po nekdanji Jugoslaviji ureja en, celovit sporazum, je materija nasledstva po nekdanji Sovjetski zvezi del več sporazumov med državami naslednicami, na primer Sporazuma o nasledstvu arhivov nekdanje ZSSR iz leta 1993, Sporazuma o nasledstvu glede zunanjega državnega dolga in premoženja ZSSR iz leta 1991, Sporazuma o vračilu predmetov kulturne in zgodovinske dediščine državam izvora iz leta 1992 ter Sporazuma o vzajemnem priznanju pravic in urejanju lastniških odnosov iz leta 1993. Med starejšimi pogodbami, ki urejajo nasledstvo, je poleg številnih mirovnih pogodb po koncu prve in druge svetovne vojne treba izpostaviti Sporazum o cesiji Aljaske med ZDA in Rusijo iz leta 1867 pa tudi Sporazum o ločitvi Singapurja od Malezije iz leta 1965 ter Finančni sporazum med Združenim kraljestvom in Indijo ob njeni neodvisnosti leta 1947.

2.8 POSKUSI KODIFIKACIJE IN IDENTIFIKACIJE PRAVIL NASLEDSTVA DRŽAV

Poleg kodificiranega prava v obliki obeh Dunajskih konvencij o nasledstvu držav obstaja vrsta drugih poskusov ureditve in klasifikacije mednarodnih pravil na tem področju s strani raznih strokovnih ustanov in posameznikov. Ta pravila nimajo pravne narave, so pa del doktrine in t. i. mehkega prava (*soft law*) in s tem pomemben pomožni vir mednarodnega prava. Aktualni poskusi kodifikacije se ne ukvarjajo le s splošnimi pravili prava nasledstva držav in področji, ki so mednarodnopravno že urejena (pogodbe, premoženje, arhivi in dolgovi), ampak poskušajo zbrati in razviti pravila tudi na področjih, ki ostajajo zunaj pravno zavezujočih konvencij, na primer: državljanstvo, mednarodna odgovornost in mednarodne organizacije.

Ključno delo na področju nasledstva držav je naredila **Komisija OZN za mednarodno pravo** (KMP), ki deluje kot pomožni organ Generalne skupščine OZN ter je zadolžena za kodifikacijo mednarodnega prava in njegov progresivni razvoj.⁶³ Na področju nasledstva držav je proti koncu 20. stoletja pripravila tri pomembne dokumente. Med njimi sta dva po potrditvi držav postala konvenciji: Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb leta 1978 ter Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov leta 1983. Pozneje, leta 1999, pa je Komisija sprejela še Osnutek členov o državljanstvu fizičnih oseb v odnosu do nasledstva držav, ki pa do danes niso bila sprejeta, a vendarle predstavljajo pomemben in prepoznaven poskus kodifikacije tega področja nasledstva. Najaktualnejše delo Komisije za mednarodno pravo na področju nasledstva se nanaša na nasledstvo držav

63 O delu KMP gl. S. Drenik, V. Sancin, M. Jazbec, nav. delo; G. Nolte, nav. delo.

glede mednarodne odgovornosti. Delo komisije še ni končano; v pripravi so osnutki členov za tudi to pomembno, a hkrati občutljivo področje nasledstva.⁶⁴

S poskusi kodifikacije mednarodnopravnih pravil na področju nasledstva se je ekstenzivno ukvarjal tudi Inštitut za mednarodno pravo (*l'Institut de droit international* – IDI), na primer v resoluciji o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov ter resoluciji o nasledstvu držav glede mednarodne odgovornosti. Prav tako je Društvo za mednarodno pravo (*International Law Association* – ILA) na svoji konferenci v Riu de Janeiru leta 2008 sprejelo sklepe glede različnih vidikov prava nasledstva, prej pa je že obravnavalo tudi ekonomske vidike nasledstva in nasledstvo mednarodnih pogodb. Posebej za »jugoslovansko zgodbo« nasledstva so pomembna mnenja Arbitražne komisije Mirovne konference o Jugoslaviji, t. i. Badinterjeve komisije, ki je podajala pravna mnenja glede razpada SFRJ, pri čemer se je ukvarjala tudi z vprašanjem nasledstva in s pravili tega področja mednarodnega prava, ki danes služijo kot pomemben vir za razumevanje obstoječih pravil in njihovega razvoja.⁶⁵ Zanimiv zbir pravil je pripravil tudi Institut za ameriško pravo (*American Law Institute*), saj Zbirka pravil zunanjih odnosov ZDA vsebuje tudi poglavje o nasledstvu.⁶⁶

64 Gl. poglavje 10.

65 Glej poglavje 12.

66 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov.

3. OKOLIŠČINE, KI PRIVEDEJO DO NASLEDSTVA

Političnih dogodkov in dejanskih okoliščin, ki imajo za posledico nastop nasledstva, je več in so si med seboj različni, kar pomeni, da nase vežejo različne pravne posledice. Klasifikacije teh okoliščin v mednarodnopravni doktrini so različne; tudi Dunajski konvenciji o nasledstvu držav si nista edini glede tega. Dunajska konvencija iz leta 1978 loči pravno ureditev nasledovanja mednarodnih pogodb v primerih cesije (II. del: Nasledstvo, ki se nanaša na del ozemlja), »nove neodvisne države« (III. del: Države, ki so pridobile neodvisnost) ter skupaj združitve in odcepitve (IV. del). Medtem pa Dunajska konvencija iz leta 1983, ko ureja vprašanje nasledstva državnega premoženja, arhivov in dolgov, že posebej loči med cesijo (prenos dela državnega ozemlja), »novo neodvisno državo«, združitvijo držav, odcepitvijo in razpadom države.

Najbolj logična in precizna se zdi delitev oblik nasledstva na dve večji skupini: nasledstvo s kontinuiteto pravne osebnosti države predhodnice in nasledstvo brez kontinuitete, torej glede na obstoj oziroma neobstoj nadaljevanja pravne subjektivitete države predhodnice. O'Connell govori o tem, da so posledice spremembe suverenosti lahko različne, predvsem glede na mero, do katere je subjekt prizadet. Ko je pravna identiteta države predhodnice popolnoma uničena, govori o popolni sukcesiji, medtem ko primer izgube ozemlja, a hkrati nedotaknjenosti pravnih obveznosti imenuje delna sukcesija.⁶⁷ Vprašanje popolne ali delne sukcesije ima v praksi velik pomen, saj ob delni sukcesije en del države predhodnice ostane z vsemi pravicami in obveznostmi, medtem ko drugi deli zaživijo kot nove države. Pri popolni sukcesiji, ko je subjektiviteta države popolnoma izgubljena v razpadu, noben del nasledstvenih ozemelj ne more nadaljevati pravic in obveznosti države predhodnice, ampak je treba urediti, v katerih deležih so države naslednice upravičene do posameznih pravic in obveznosti države predhodnice.

3.1 NASLEDSTVO Z NADALJEVANJEM PRAVNE SUBJEKTIVITETE (DELNA SUKCESIJA)

Pri nasledstvu z nadaljevanjem pravne subjektivitete država predhodnica obstaja kot subjekt mednarodnega prava tudi po datumu nasledstva, vendar s spremenjenim ozemljem (delno nasledstvo). Ozemlje je lahko zmanjšano ali povečano, kar ne vpliva na pravno subjektiviteto države predhodnice, ki ji po datumu nasledstva zaradi večje preciznosti lahko pravimo tudi država kontinuatorka. Ker gre s pravnega vidika za

67 D. P. O'Connell, nav. delo (1956), str. 3–4.

isto državo, isti subjekt mednarodnega prava, v strogem smislu ne gre za nasledstvo, saj državi predhodnici/kontinuatorki ostanejo vse pravice in obveznosti, ki so obstajale pred nasledstvom, z izjemo tistih, ki vsebinsko ne morejo več obstajati, saj so neločljivo povezane z ozemljem, ki ni več njen del. Ta del pravic in obveznosti bo namreč nasledila država naslednica.

Glede **ločitve dela ozemlja ali odcepitve** (*separation*) je najprej treba izpostaviti terminološko dilemo. Obe Dunajski konvenciji o nasledstvu držav v angleščini uporabljata izraz *separation* v nasprotju s *secession*, ki se mu izogibata, saj ima politično konotacijo. V slovenskem prevodu je enkrat uporabljen izraz odcepitev, drugič pa ločitev dela ozemlja. V vsakem primeru gre za to, da se del ozemlja obstoječe države od nje loči in postane nova država. Prejšnji subjekt, država predhodnica, ostane in nosi kontinuiteto prejšnje države, medtem ko odcepljeni deli postanejo novi mednarodnopravni subjekti. Med takšne primere lahko štejemo ločitev Pakistana od Indije (1947), Eritreje od Etiopije (1993), Črne gore od Državne skupnosti Srbije in Črne gore (2006) ter Južnega Sudana od Sudana (2011). Po ločitvi obstajata dva mednarodnopravna subjekta: država kontinuatorka, od katere se je ozemlje ločilo (na primer Srbija in Indija), in država naslednica, ki je nova država, nastala iz ločenega ozemlja in prej ni obstajala (na primer Črna gora in Pakistan). Država predhodnica pa je *stricto sensu* tista država, ki je obstajala pred datumom nasledstva (npr. Državna skupnost Srbije in Črne gore, torej država predhodnica v obsegu do datuma nasledstva).

Posebna kategorija v obeh Dunajskih konvencijah o nasledstvu držav so »**nove neodvisne države**« (*newly independent state*), ki so nastale v procesu dekolonizacije iz nekdanjih kolonij, postopek nasledstva v teh primerih pa je potekal na specifičen način in v specifičnih okoliščinah, ki danes niso več posebej aktualne.⁶⁸ Čeprav je ureditev nasledstva in prenosa pravic in obveznosti v konvencijah v teh primerih posebna, lahko nastanek držav ob dekolonizaciji načeloma primerjamo s situacijo ob ločitvi ali odcepitvi, saj je dejansko prišlo do ločitve kolonij od svojih nekdanjih gospodarjev, saj so ti še naprej obstajali in obdržali kontinuiteto stare, a zmanjšane države, medtem ko so nekdanje kolonije postale nove samostojne države. Obe konvenciji posebej urejata pravila nasledstva za »nove neodvisne države«, saj so bili glavni vzroki za nastanek obeh konvencij prav obsežna dekolonizacija po 2. svetovni

68 Od ustanovitve OZN je več kot 80 nekdanjih kolonij doseglo neodvisnost. Danes je na svetu še 17 nesamoupravnih ozemelj (*non-self-governing territories*), ki (še) niso bili del postopka dekolonizacije, med njimi na primer Nova Kaledonija, Zahodna Sahara, Bermudi in Kajmanski otoki. V slovenskem prevodu Dunajskih konvencij o nasledstvu se za države, ki so nastale v procesu dekolonizacije, uporabljajo različni izrazi kot so »nova neodvisna država«, »novo nastala neodvisna država« in »država, ki je pridobila neodvisnost«. V izvorniku v angleščini obe konvenciji v členih o uporabi izrazov uporabljata »*newly independent states*«.

vojni in kopica neurejenih razmer glede sukcesije po njej. Glavna značilnost ureditve nasledstva za »nove neodvisne države« v procesu dekolonizacije je poudarek na zaščiti interesov nekdanjih kolonij, ki so bile v nekdanji državi predhodnici v izrazito podrejenem položaju. Od njih se na primer ni zahtevalo, da ohranijo v veljavi mednarodne pogodbe države predhodnice, pri delitvi premoženja se je poudarjalo načelo trajne suverenosti vsakega naroda nad njegovim bogastvom in naravnimi viri, prav tako se za nekdanje kolonije ob osamosvojitvi ni predvidevalo, da bi nase prevzele kateri koli državni dolg države predhodnice.

Če del, ki se loči, ne postane nova država, ampak se pripoji drugi, že obstoječi državi, govorimo o **prenosu dela ozemlja ali cesiji** (*transfer, cession*). Obe državi, tj. država predhodnica in država naslednica, že prej obstajata in tudi po spremembi ohranita svojo pravno subjektiviteto, le da se spremeni velikost njunega ozemlja. Ta vrsta nasledstva je bila pogostejša v preteklosti, predvsem kot oblika zavojevanja in del mirovnih pogodb. V moderni dobi, v kateri je uporaba sile prepovedana, se takšne oblike nasledstva štejejo za nezakonite in nimajo pravnih posledic na suverenost države glede nekega ozemlja. Med sporazumne cesije je mogoče na primer šteti cesijo Aljaske od Ruskega imperija Združenim državam Amerike (1867). Po datumu nasledstva obstajata država kontinatorka (od katere se je ozemlje ločilo) in država naslednica (ki ji je bilo ozemlje cedirano). Teoretično bi lahko govorili o dveh državah predhodnicah (v tem primeru Rusiji in ZDA) do datuma nasledstva, vendar se izraz navadno uporabi za tisto državo, od katere je bilo ozemlje cedirano (v tem primeru za Ruski imperij), saj se bodo nasledstvene spremembe dotikale predvsem pravic in obveznosti, izhajajočih s tega ozemlja.

3.2 NASLEDSTVO BREZ NADALJEVANJA PRAVNE SUBJEKTIVITETE (POPOLNA SUKCESIJA)

Primeri uporabe pravil nasledstva, pri katerih ni države kontinatorke, so razpad, združitev in pripojitev. Medtem ko je pri razpadu in združitvi povsem razumljivo, da gre za primer nasledstva brez nadaljevanja pravne subjektivitete, nastane pri pripojitvi dilema, saj v tem primeru država, h kateri se pripoji druga država, obdrži pravno subjektiviteto, pripojena pa jo izgubi. Ker je večina nasledstvenih vprašanj povezana z državo, ki izgubi pravno subjektiviteto, spada pripojitev v to skupino. Vsem trem oblikam je skupno, da pravna subjektiviteta države, ki je obstajala do datuma nasledstva, z nasledstvom ugasne. Hkrati pa pri razpadu in združitvi nastanejo nove države, ki pred nasledstvom niso obstajale.

Pri **združitvi** (*unification, merger*) se dve ali več samostojnih držav združi v eno novo, prej neobstoječo državo naslednico, medtem ko države predhodnice, ki se združujejo, prenehajo obstajati. Kot primeri štejejo združitev Egipta in Sirije v Združeno

arabsko republiko (1958), Tanganjike in Zanzibarja v Tanzanijo (1964) ter Arabske republike Jemen in Ljudske demokratične republike Jemen v Republiko Jemen (1990). Pravila nasledstva so tu pravzaprav najpreprostejša – vse premoženje, arhivi in dolgovi držav predhodnic skupaj postanejo premoženje, arhivi in dolgovi države naslednice, nove združene države.

Zrcalno drugače pa ob **razpadu** (*dissolution, disintegration*) obstoječa država razpade na dva ali več delov, ki so vsi nove države. Število držav se pri razpadu poveča za vse nove države naslednice, medtem ko država predhodnica po datumu nasledstva ne obstaja več. Primera iz moderne prakse sta razpad SFRJ na pet držav naslednic (1991–1992) in Češkoslovaške na dve državi naslednici, Češko in Slovaško (1993). Prav tako je, sicer nekoliko specifičen, primer razpada Sovjetske zveze (1991). Pravila nasledstva so ob razpadu posebej osredinjena na zagotavljanje pravične in enakopravne delitve pravic in obveznosti države predhodnice med države naslednice.

Ob **pripojitvi ali priključitvi** (*incorporation, annexation, absorption*) se celotna obstoječa država pripoji drugi državi na način, da zadnja nadaljuje svojo lastno pravno subjektiviteto, subjektiviteta prve pa s pripojitvijo ugasne. Tudi ta oblika nasledstva je bila v preteklosti povezana s sovražnimi zavojevanji in prisilnimi aneksacijami. V moderni praksi je najbolj znan primer pripojitve Nemške demokratične republike (Vzhodne Nemčije) k Zvezni republiki Nemčiji (Zahodni Nemčiji) leta 1990. Čeprav govorimo o »združitvi Nemčij«, je formalnopravno NDR prostovoljno prenehala obstajati in se je v celoti priključila ZRN, ki je nadaljevala svojo mednarodnopravno subjektiviteto.

Nekateri kot poseben primer nasledstva štejejo tudi popolno **razdelitev ali razčlenitev** (*dismemberment, partition*) ozemlja določene države. Ta preneha obstajati kot mednarodnopravni subjekt s tem, ko si njeno celotno ozemlje razdeli več, že prej obstoječih sosednjih držav, ki si s tem povečajo ozemlje. Poljska je bila v svoji zgodovini trikrat razdeljena med Rusijo, Prusijo in Avstrijo. Danes zaradi prepovedi uporabe sile in nezakonitosti zavojevanja ozemelj tudi ta kategorija ni več aktualna.

Število držav se ob ločitvah dela ozemlja in razpada poveča, vendar bo pri ločitvi dela ozemlja ena izmed držav naslednic tudi država kontinatorka, medtem ko pri razpadu tega načelno ni. To vprašanje, ali je šlo za ločitev (odcepitev) ali razpad države, je bilo tudi ključno sporno vprašanje ob dogajanju v Jugoslaviji v letih 1991 in 1992. Srbija je namreč želela ohraniti kontinuiteto države predhodnice SFRJ, medtem ko so ji nove države naslednice in večina mednarodne skupnosti to vlogo oporekale. Na koncu je leta 2000 tudi Srbija priznala, da je Jugoslavija razpadla in da je na njenem ozemlju nastalo pet novih, enakopravnih držav naslednic. Ta primer pa je bil različen od razpada ZSSR leta 1990, pri katerem je bilo ob podpori mednarodne skupnosti dogovorjeno, da bo ena izmed njih (Ruska federacija) ohranila kontinuiteto države predhodnice. Zato nekateri teoretiki navajajo, da je pri ZSSR dejansko šlo za ločitev

številnih delov, večkratno odcepitev (*multiple secession*) od države predhodnice in ne za razpad. Podrobno o obeh primerih pišemo v nadaljevanju in v posameznih poglavjih nasledstva. Sta pa ravno primera Jugoslavije in ZSSR dokaz, kako dinamično in nepredvidljivo je področje nasledstva v mednarodnem pravu ter da so lahko na videz podobni primeri v praksi in ob določenih okoliščinah obravnavani drugače, predvsem zaradi upoštevanja volje zadevnih držav in mednarodne skupnosti.

Če ostanemo pri obravnavi za današnji čas aktualnih in zakonitih ozemeljskih sprememb, država predhodnica ohrani kontinuiteto navadno ob ločitvi dela ozemlja (odcepitve), medtem ko ob združitvi in razpadu to ni tako in imamo opravka s povsem novimi mednarodnopravnimi subjekti. A kot nas uči praksa, je razmejitev med tem, ali je v določenem primeru šlo za odcepitev ali razpad, lahko predmet spora in različnih mnenj, posebej takrat, ko zadevne države glede tega ne dosežejo sporazuma in sklenejo dogovora. Pravna doktrina je sicer poskušala določiti nekaj meril in pravil, ki bi olajšala odločanje o tem vprašanju. Objektivna merila naj bi bila: 1) ali katera izmed držav naslednic občutno prevladuje v velikosti in številu prebivalstva; 2) ali katera država naslednica ohranja nadzor nad oboroženimi silami in vojaško opremo; 3) v kateri državi naslednici je nekdanja prestolnica. Med subjektivna merila se uvrščajo naslednja: 1) ali katera izmed držav naslednic zahteva kontinuiteto; 2) ali mednarodna skupnost takšno zahtevo priznava; 3) ali obstaja strinjanje med državami naslednicami o kontinuiteti ene izmed njih.⁶⁹ Ne glede na navedeno se zdi, da ob odsotnosti jasnih in splošno sprejetih mednarodnopravnih pravil ter enotne prakse na koncu vendarle prevladajo politične okoliščine posameznega primera in trenutna situacija v mednarodni skupnosti, ki determinirajo, ali gre v konkretnem primeru za razpad ali odcepitev oziroma ali ob določenih spremembah ozemlja države predhodnice ta ohrani svojo kontinuiteto.

Ob združitvi prav tako pride do nastanka nove države, vendar ugasne več držav predhodnic, zato se skupno število držav zmanjša. Število držav se zmanjša tudi pri pripojitvi. Edini primer, pri katerem je število držav pred datumom nasledstva in po njem identično, je cesija. Ob pripojitvi in cesiji se uporabi t. i. načelo spremenljivosti ozemeljskih meja (*moving frontier principle*), saj se pravna subjektiviteta države, ki je s pripojitvijo oziroma cesijo pridobila ozemlje, razširi še na novo pridobljeno ozemlje.⁷⁰ Na to ozemlje se navadno razširijo tudi vse pravice in obveznosti te države, kot da bi prišlo samo do premika mej. Mogoče je tudi, da si v nekem časovnem obdobju sledi več različnih oblik nasledstva, na primer združitvi lahko sledi razpad (Združena arabska republika), razpadu lahko sledi odcepitev (Črna gora od Skupnosti Srbije in Črne gore, ki je bila država naslednica Jugoslavije).

69 K. Bühler, nav. delo, str. 18.

70 Gl. poglavje 4.3.

3.3 PRIMER JUGOSLAVIJE – RAZPAD DRŽAVE BREZ KONTINUITETE

Čeprav je razpadu Jugoslavije zaradi njenega pomena za samostojno Slovenijo posebej celotni tretji del monografije, je treba na tem mestu omeniti glavne specifične nasledstva po nekdanji SFRJ, ki je dodobra razburkal mednarodnopravno doktrino in prakso. Z razglasitvijo neodvisnosti štirih zveznih republik nekdanje SFRJ, tj. Slovenije, Hrvaške, Bosne in Hercegovine ter Makedonije⁷¹, njihovim priznanjem na strani mednarodne skupnosti ter s članstvom v OZN in drugih mednarodnih organizacijah v letih 1991 in 1992, se je v mednarodni skupnosti in mednarodnopravni stroki pojavilo vprašanje, kaj se je zgodilo z nekdanjo skupno državo SFRJ oziroma kakšno je njeno pravno nasledstvo. Takrat je namreč postajalo vse bolj jasno, da Jugoslavija ni bila več sposobna delovati kot federativna država in da je posledično prenehala obstajati kot subjekt mednarodnega prava. V konkretnem primeru se je zastavilo vprašanje, ali gre pri SFRJ za proces ločitve, odcepitve republik od prejšnje države (*separation*) in bi ostanek države – Zvezna republika Jugoslavija (ZRJ) – pomenil nadaljevanje in kontinuiteto nekdanje skupne države ali pa gre za proces razpada (*dissolution*) SFRJ, ko je ta prenehala obstajati in so vse njene republike postale njene enakovredne naslednice.

Tezo o razpadu SFRJ so deset let (1991–2000) zagovarjale štiri države naslednice in samostojne države: Slovenija, Hrvaška, Bosna in Hercegovina (BiH) in Severna Makedonija. Kmalu je enako mnenje izrazil ključni mednarodni organ, ki je imel pristojnost za podajanje pravnih mnenj o nekdanji SFRJ, in sicer Arbitražna komisija mednarodne konference o Jugoslaviji, imenovana tudi Badinterjeva komisija. Ta je leta 1992 sklenila, da SFRJ ne more več izpolnjevati merila države po mednarodnem pravu, da je proces razpada SFRJ končan in da država ne obstaja več (mnenje 8). Komisija je tudi potrdila, da je na ozemlju nekdanje skupne države nastalo pet novih enakovrednih naslednic, ki so zamenjale SFRJ (mnenje 9), in da nobena naslednica nima pravice do izključnega nasledstva po SFRJ (mnenje 10).

71 V SFRJ je obstajala Socialistična republika Makedonija in ob razglasitvi neodvisnosti leta 1991 se je novonastala država poimenovala »Republika Makedonija«; s tem nazivom so jo priznale številne države, tudi Slovenija. Grčija je temu nazivu zaradi zgodovinskih, zemljepisnih in političnih okoliščin nasprotovala, zato je Republika Makedonija postala članica OZN šele leta 1993 z začasnim imenovanjem »nekdanja jugoslovanska republika Makedonija« (FYROM). Leta 2018 je v kontekstu približevanja Republike Makedonije EU in NATO ter s pogojevanjem Grčije prišlo do Prespanskega dogovora, skladno s katerim se država od leta 2019 imenuje »Republika Severna Makedonija« ali krajše Severna Makedonija. Gl.: S. Skaric, D. Apasiev, V. Patchev, nav. delo.

Medtem ko so si preostale štiri države naslednice pridobile priznanje mednarodne skupnosti ter so zaprosile za novo članstvo v mednarodnih organizacijah, sta Srbija in Črna gora 27. 4. 1992 z Deklaracijo sprejeli novo ustavo in preostanek Jugoslavije poimenovali v ZRJ, kar naj bi pomenilo mednarodnopravno kontinuiteto nekdanje skupne države. ZRJ se je z Deklaracijo zavezala, da bo izpolnjevala vse mednarodne obveznosti SFRJ, vključno s članstvom v mednarodnih organizacijah in mednarodnih pogodbah, ki jih je ratificirala ali k njim pristopila Jugoslavija. ZRJ, predhodnica Srbije, si je tako poskušala prilastiti dediščino nekdanje SFRJ, zato je izhajala iz teze, da so se preostale štiri republike od Jugoslavije odcepile, Srbija in Črna gora pa sta želeli v njej ostati.

Na Deklaracijo in novo ustavo ZRJ so kmalu odgovorile države članice OZN. Čeprav je ZRJ domnevala, da bo lahko, kot Ruska federacija ob razpadu ZSSR, nadaljevala kontinuiteto SFRJ in avtomatično nasledila njen sedež v OZN, je večina držav članic OZN, predvsem zaradi predhodnih mnenj Badinterjeve komisije, nedoseženega sporazuma med državami naslednicami o tem vprašanju pa tudi glede na intenziviranje vojaških napadov na ozemlju nekdanje Jugoslavije, zavrgla tezo o kontinuiteti in ZRJ ni štela kot identitete nekdanje Jugoslavije. Takšnemu stališču je sledilo sprejetje številnih resolucij v Varnostnem svetu in Generalni skupščini OZN, ki so potrdile doktrino o razpadu SFRJ in enakovrednem nasledstvu petih držav naslednic.

Ne glede na to je vprašanje nasledstva po nekdanji Jugoslaviji ostalo **nerešeno skoraj desetletje**. ZRJ je vztrajala na svoji interpretaciji; čeprav ji ni bila priznana pravica do avtomatičnega nasledstva članstva v OZN, za novo članstvo ni zaprosila vse do leta 2000. V tem času se zaradi diametralno nasprotujočih si stališč tudi niso mogla začeti nasledstvena pogajanja med državami naslednicami po nekdanji Jugoslaviji. ZRJ je komaj 1. novembra 2000, po padcu Miloševićevega režima, zaprosila za novo članstvo v OZN in s tem dejanjem priznala, da je ena izmed petih enakopravnih držav naslednic SFRJ. Tako je bilo dokončno potrjeno stališče, da je nekdanja SFRJ razpadla in prenehala obstajati, na njenem ozemlju pa je nastalo pet enakovrednih držav naslednic. Z odpovedjo teze o kontinuiteti ZRJ so se začela konstruktivna pogajanja med državami naslednicami o nasledstvu po nekdanji SFRJ, ki so dosegla vrhunec leta 2001 s sklenitvijo Sporazumu o vprašanih nasledstva.

3.4 PRIMER SOVJETSKE ZVEZE – RAZPAD DRŽAVE S KONTINUITETO

Prenehanje obstoja Sovjetske zveze ali natančneje Zveze sovjetskih socialističnih republik (ZSSR) ni bil samo zgodovinsko pomemben politični proces, ki je končal

dolgoletno hladno vojno in pokopal komunistično ideologijo, ampak je zanimiv in bistven tudi za razvoj mednarodnega prava na področju nasledstva držav. Večina doktrine okoliščine primera ZSSR šteje kot razpad države z dogovorjeno kontinuiteto, ki je pripadla eni državi naslednici, tj. Ruski federaciji (Rusiji). A dejansko je na podlagi konsekvativnih dogovorov med državami naslednicami in zaradi političnih razlogov v primeru ZSSR prišlo do uporabe pravil in posledic, kot da bi šlo za enajst posamičnih odcepitvev ali ločitev delov ozemlja (če odštejemo baltske države) od države predhodnice. Za natančno opredelitev primera predstavlja težavo tudi dejstvo, da države naslednice po nekdanji ZSSR, v nasprotju z Jugoslavijo, nikoli niso podpisale skupnega dokumenta ali pogodbe, povezane s prenehanjem obstoja Sovjetske zveze, ki bi celovito urejala področje nasledstva.

Sovjetska zveza je bila formalna federacija socialističnih republik, ki je obstajala od leta 1922 do leta 1991. Ob razpadu je vsebovala 15 sovjetskih socialističnih republik. Države naslednice se lahko delijo v štiri skupine. V prvo kategorijo sodi Ruska federacija, ki ima status države kontinuatorke. Tega so ji priznale druge države naslednice in mednarodna skupnost, predvsem zaradi njene moči in prevlade, ki je izvirala iz posedovanja večine jedrskega arzenala Sovjetske zveze, ter želje po ureditvi pomembnega vprašanja stalnega članstva v Varnostnem svetu OZN, s čimer se je zaščitila povojna ureditev mednarodne skupnosti, temelječe na Ustanovni listini OZN. Ruska federacija je bila v ZSSR največja republika in je prevladovala v skoraj vseh pogledih – po površini, prebivalstvu, moči gospodarstva in po političnem vplivu.

Druga skupina so baltske države (Estonija, Litva, Latvija), ki nimajo statusa novih držav, ampak nadaljujejo mednarodnopravno subjektiviteto, ki so jo imele pred sovjetsko okupacijo leta 1940. Takšno »obnovitev« suverenosti jim priznava večina mednarodne skupnosti.⁷² Baltske države so namreč takoj po razglasitvah neodvisnosti, v letih 1990 in 1991, napovedale, da se zaradi polstoletne okupacije Sovjetske zveze ne štejejo za njene države naslednice, in tako niso sodelovale v pogovorih o nasledstvu. V tretjo skupino spadata Ukrajina in Belorusija, ki sta državi naslednici po Sovjetski zvezi, a sta bili članici OZN že od 24. oktobra 1945, čeprav sta takrat že bili del Sovjetske zveze.⁷³ V zadnji, četrti skupini je vseh preostalih devet držav naslednic, tj.: Armenija, Azerbajdžan, Gruzija, Kazahstan, Kirgizistan, Moldavija, Tadžikistan, Turkmenistan in Uzbekistan. Te so države naslednice po ZSSR in štejejo kot nove države, novi subjekti mednarodnega prava.

72 Gl. npr.: I. Ziemele, nav. delo (2003), str. 165–189. ES je 27. avgusta 1991 sprejela Deklaracijo, s katero je pozdravila obnovitev suverenosti in neodvisnosti baltskih držav, ki so jo izgubile leta 1941. Podobno so storile ZDA. M. N. Shaw, nav. delo (2014), str. 696–697.

73 Y. Gamarra, nav. delo, str. 411–413.

Proces razpada ZSSR je potekal v več fazah. Predsedniki treh republik – Rusije, Belorusije in Ukrajine – so 8. decembra 1991 v Minsku podpisali Sporazum o ustanovitvi Skupnosti neodvisnih držav (SND).⁷⁴ Le nekaj tednov za tem, 21. decembra 1991, je v Alma Ati (danes Almaty) enajst nekdanjih sovjetskih republik podpisalo Protokol k temu Sporazumu.⁷⁵ S tem so tudi te dodatne republike postale članice Skupnosti neodvisnih držav. Med njimi ni bilo baltskih držav in Gruzije, vendar je slednja pristopila k protokolu in sporazumu leta 1993. Sporazum s protokolom je določal, da države naslednice ZSSR, ki preneha obstajati, prevzemajo odgovornost izpolnitve mednarodnih obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb nekdanje ZSSR. Prav tako je poudarjal, da države naslednice državljanom s pogodbenic tega sporazuma in osebam brez državljanstva na njihovem ozemlju zagotavljajo vse pravice skladno z univerzalno priznanimi mednarodnimi določili o človekovih pravicah.⁷⁶ Hkrati je bil podpisan Sklep Sveta voditeljev držav SND, s katerim so druge države SND priznale kontinuiteto Rusiji ter da ta v OZN in njenih organih nadaljuje članstvo nekdanje ZSSR.⁷⁷ Na podlagi tega dogovora je Ruska federacija obvestila mednarodne organizacije, depozitarje mednarodnih pogodb in mednarodno skupnost o pravni kontinuiteti Sovjetske zveze.

Glede na to, da je razpad Sovjetske zveze potekal brez celovitega dogovora o nasledstvu med nekdanjimi republikami, je za razumevanje položaja držav naslednic treba preučiti posamezna področja nasledstva, kar sledi v naslednjih poglavjih. Sklenjeni so bili številni dogovori med posameznimi zadevnimi državami, praksa pa je bila raznolika in neenotna. A vendarle v splošnem velja, da je Ruska federacija skoraj na vseh področjih uveljavila kontinuiteto po nekdanji državi predhodnici, da so tri baltske države tretirane kot samostojne države že od časa izpred nastanka Sovjetske zveze, torej niso njene države naslednice, ter da je pravni položaj preostalih enajstih nekdanjih republik z vidika nasledstva držav ter obsega prenosa pravic in obveznosti iz države predhodnice bolj ali manj enak položaju novim državam, ki nastanejo po ločitvi dela ozemlja, torej odcepitvi.

74 Sporazum o ustanovitvi SND, Zbornik zasedanj narodnih poslancev in vrhovnega sovjeta Rusije, št. 51/1991.

75 Protokol k Sporazumu o ustanovitvi SND, Dokument OZN A/47/60-S/23329, str. 3.

76 To namero in namero zagotoviti nasledstvo mednarodnih pogodb s področja varstva človekovih pravic so države naslednice potrdile še dve leti pozneje v deklaraciji 24. septembra 1993. 1. čl. Deklaracije vodij držav članic SND o mednarodnih obveznostih s področja človekovih pravic in svoboščin, Zbornik mednarodnih Sporazumov, št. 9/1994.

77 Prva tč. osmega odst. Sklepa Sveta vodij držav SND, Dokument OZN A/47/60-S/23329, str. 8.

3.5 PROTIPRAVNA UPORABA SILE IN NASLEDSTVO

Omenjene ozemeljske spremembe so lahko posledica prostovoljne odločitve države na podlagi zakona ali mednarodne pogodbe, lahko pa so rezultat tujega prisilnega sredstva. Zato poseben problem pri nastopu nasledstva predstavljajo primeri, ki so posledica protipravne uporabe sile (*unlawful use of force*). To se zgodi takrat, ko neka država in njena oblast prenehata obstajati zaradi tuje in nasilne okupacije. Od sprejetja Ustanovne listine OZN, ki ureja sodobno mednarodno skupnost, velja načelo prepovedi uporabe sile, ki je kogentna (*ius cogens*) in absolutno zavezujoča mednarodnopravna norma za vse države ter se je ne more spremeniti z dogovori ali enostranskimi dejanji. Iz tega sledi, da sodobno mednarodno pravo take tuje nasilne prevzeme »ignorira«, saj je njihov izvor protipraven in zato ti **nimajo za posledico** nastanka nove države niti sukcesije (*ex iniuria ius non oritur*).

Na podlagi tega pravila so bile nasilne okupacije iz druge svetovne vojne ob osvoboditvi leta 1945 naknadno razveljavljene in osvobojene države so štele kot ponovno vzpostavljene (*re-established*) ter so veljale za kontinuiteto starih, nekdanjih držav oziroma tistih pred vojno. Najzanimivejši primer je priključitev Avstrije (*Anschluss*), ki je bil sicer izpeljan skladno s pravom, saj je takratna avstrijska oblast sprejela zakon, da Avstrija postane del nemškega rajha in da kot država takrat preneha obstajati.⁷⁸ Leta 1945, ob osvoboditvi, je Avstrija zanikala prostovoljnost; v Avstrijski državni pogodbi, sklenjeni leta 1955 med Avstrijo in zavezniki, je v 1. členu zapisano, da zavezniške sile priznavajo ponovno ustanovitev Avstrije kot suverene, neodvisne in demokratične države.⁷⁹ V preambuli je poudarjeno, da ker je Hitlerjeva Nemčija Avstrijo s silo priključila in inkorporirala njeno ozemlje v nemški rajh, so zaveznice štele to priključitev za nično in neveljavno (*null and void*). Praksa držav po vojni je sledila temu stališču in tako štela Avstrijo kot zavezano z mednarodnimi pogodbami, ki jih je podpisala pred letom 1938 in le za zunanje dolgove, nastale pred priključitvijo. Za dolgove med letoma 1939 in 1945 je bila odgovorna Nemčija, saj Avstrija ni bila zavezana z nasledstvom do države, ki je nastala s silo.⁸⁰

Tudi nastanek in prenehanje entitet Republike Srbske krajine, Herceg Bosne in Republike Srbske med vojno na območju nekdanje Jugoslavije nista imela pravnih učinkov; to niso bile priznane države in niso imele vpliva na sukcesijo držav po nekdanji

78 H. Kelsen, nav. delo, str. 384.

79 Državna pogodba o ustanovitvi samostojne in demokratične Avstrije, podpisana 15. maja 1955, Ur. l. FLRJ, Mednarodne pogodbe in drugi sporazumi, št. 2, let IV/1956.

80 I. Brownlie, nav. delo, str. 82. To stališče ni enotno. Na primer Kelsen oporeka in trdi, da ni pravne kontinuitete med prvo in drugo Republiko Avstrijo; po njegovem mnenju je Avstrija iz leta 1945 nova država, z novo ustavo in novim pravnim redom. H. Kelsen, nav. delo, str. 385.

SFRJ.⁸¹ Vprašanje je vsekakor relevantno tudi danes ob nezakoniti aneksiji Krima in štirih vzhodnoukrajinskih pokrajin (Donetsk, Luhansk, Herson, Zaporožja) na strani Ruske federacije. Čeprav so postopki razglasitve neodvisnosti, izvedbe referendumov in priključitve potekali pod krinko pravnih postopkov in demokratičnega odločanja, gre brez dvoma za nedovoljeno uporabo sile in kršitev načel suverenosti ter ozemeljske celovitosti Ukrajine, kar je v eklatantnem nasprotju z mednarodnim pravom in s temeljnimi mednarodnopravnimi načeli. Tudi obe Dunajski konvenciji o nasledstvu držav iz let 1978 in 1983 (6. in 3. člen) se uporabljata le za nasledstvo držav, ki je nastalo skladno z mednarodnim pravom in načeli mednarodnega prava iz Ustanovne listine OZN. V teh primerih ne moremo govoriti o uporabi pravil nasledstva držav.

81 M. Škrk, nav. delo (1999), str. 5–6.

II. DEL

PRAVO NASLEDSTVA DRŽAV

4. NASLEDSTVO MEDNARODNIH POGODB

Mednarodne pogodbe so najpomembnejši in najznačilnejši formalni vir mednarodnega prava. Z demonstracijo soglasja in jasno potrditvijo, da jih pogodbe zavezujejo, države z njimi ustvarjajo mednarodno pravo in urejajo medsebojne odnose. Zaradi vedno tesnejših stikov med državami, globalizacije ter povezanosti, je potreba po sklepanju mednarodnih pogodb med državami v zadnjih desetletjih skokovito narasla. Skorajda ni več področja delovanja v mednarodni skupnosti, ki ne bi bilo urejeno z določbami mednarodnih pogodb, bodisi dvostranskih sporazumov ali večstranskih konvencij. Zaradi zagotavljanja varnosti in predvidljivosti odnosov v mednarodni skupnosti, je zato izjemnega pomena odgovoriti na vprašanje, kaj se zgodi z veljavnostjo mednarodnih pogodb, ko pride do ključnih ozemeljskih sprememb, ki vplivajo na pravno subjektiviteto določene države.

Pravila nasledstva mednarodnih pogodb naslavlja vprašanja, ali se mednarodne pogodbe, katerih pogodbenica je bila država predhodnica, prenesejo na državo naslednico in na kak način. Nasledstvo mednarodnih pogodb je posebej zanimivo, saj je mednarodna pogodba kodifikacija oziroma zapis mednarodnopravnega odnosa med subjekti mednarodnega prava, npr. med dvema državama ali državo in mednarodno organizacijo. Bistvo nasledstva mednarodnih pogodb je torej nasledstvo odnosa, ki je obstajal med državo predhodnico in drugimi subjekti mednarodnega prava.

Pravila, ki urejajo nasledstvo te materije, izhajajo iz običajnega mednarodnega prava in Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede pogodb iz leta 1978. Ta je za opredelitev pojma mednarodne pogodbe uporabila definicijo, ki jo je določila že Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969,⁸² in sicer da gre za »mednarodni sporazum, ki ga države sklenejo pisno in ga ureja mednarodno pravo, sestavljen v obliki ene same listine ali dveh ali več povezanih listin, ne glede na njegovo posebno poimenovanje«.⁸³

Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978 ureja samo nasledstvo mednarodnih pogodb, sklenjenih med državami. Mednarodne pogodbe so sicer lahko sklenjene tudi med državo in mednarodno organizacijo ali med slednjimi, vendar se je konvencija omejila le na pogodbe med državami. Kljub temu je nasledstvo mednarodnih pogodb, ki se dotikajo mednarodnih organizacij, v določeni meri urejeno tudi v tej konvenciji, saj zajema tudi nasledstvo mednarodnih pogodb, ki so ustanovne

82 Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (Dunajska konvencija (1969)), Ur. l. RS – MP, št. 13/11.

83 2. čl. Dunajske konvencije (1978) in Dunajske konvencije (1969).

pogodbe mednarodnih organizacij. Ureja pa tudi nasledstvo mednarodnih pogodb, sprejetih v okviru mednarodne organizacije.⁸⁴

Konvencija se, kot doktrina in splošna praksa, lovi med dvema skrajnostma. Na eni strani stoji eno najbolj temeljnih načel, ki pravi, da pogodbe vežejo le pogodbene stranke, in se posledično navezuje na načelo neprenosljivosti mednarodnih sporazumov na državo naslednico (*tabula rasa*). Nasprotno pa je načelo kontinuitete pogodb potrebno zaradi pravne varnosti v mednarodni skupnosti, da se izogne nastanku pogodbenopravne praznine in zaradi želje, da se država naslednica čim prej vključi v mednarodno skupnost (avtomatično nasledstvo).⁸⁵ Omenjena konvencija je napisana v duhu tehtanja obeh načel ter iskanja vmesne in kompromisne poti med njima. Zaradi te ključne dileme o temelju nasledstva in širini prenosa materije (mednarodnih pogodb) iz države predhodnice na državo naslednico, je na tem področju zazanati neenotnost prakse držav, pa tudi doktrinarnih razmišljanj in judikature.

4.1 NAČINI ZAČETKA VELJAVNOSTI MEDNARODNE POGODBE ZA DRŽAVO NASLEDNICO

Mednarodne pogodbe, ki so zavezovale državo predhodnico, lahko začnejo veljati za državo naslednico na pet različnih načinov, ki so si na prvi pogled podobni, vendar so med njimi razlike, ki prinašajo pomembne posledice. Ti načini so: a) sklenitev oziroma pristop; b) nasledstvo; c) avtomatično nasledstvo; č) nadaljevanje pravne subjektivitete države predhodnice; d) soglasje za veljavnost pred datumom nasledstva.⁸⁶

a) **Sklenitev (*conclusion*) oziroma pristop (*accession*)** nista nasledstvenopravna materija, ampak sta urejena s splošnimi pravili sklepanja mednarodnih pogodb. Država lahko vselej privoli, da jo mednarodna pogodba zavezuje s »podpisom, z izmenjavo listin, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, ratifikacijo, s sprejetjem, z odobritvijo ali s pristopom ali na kateri koli drug dogovorjen način«. ⁸⁷ Država naslednica lahko po svojem nastanku (tj. po datumu nasledstva) sklene mednarodno pogodbo oziroma k njej pristopi na enak način kot vsaka druga država. To pomeni, da država naslednica mednarodne pogodbe (ki je sicer zavezovala državo predhodnico) ne nasledi, ampak preprosto postane njena pogodbenica na podlagi splošnih pravil sklepanja mednarodnih

84 4. čl. Dunajske konvencije (1969).

85 J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, nav. delo, str. 267.

86 Avtomatično nasledstvo in nadaljevanje pravne subjektivitete države predhodnice sta samo podvrsti nasledstva, vendar ju zaradi njunega posebnega pomena obravnavamo ločeno.

87 11. čl. Dunajske konvencije (1969).

pogodb. Čeprav ne gre za nasledstvo, ta način na tem mestu omenjamo, zato ker se v praksi države naslednice pogosto odločijo prav zanj in ne za nasledstvo kot takšno. Južni Sudan je na primer do danes postal pogodbenica preko 30 večstranskih mednarodnih pogodb, katerih depozitar je OZN. K vsem, razen k eni, je pristopil; od države predhodnice je nasledil samo Konvencijo o prepovedi uporabe, kopičenja, proizvodnje in prevoza protipehotnih min in o njihovem uničenju, ki ga tako zavezuje od dneva nasledstva, tj. 9. julija 2011.

Ker navadno v takšnih primerih med datumom nasledstva in datumom sklenitve (oz. pristopa) mine vsaj nekaj časa, ta mednarodna pogodba za državo naslednico ne bo veljala za dejanja, dejstva in stanja, ki so obstajala v tem vmesnem času. To je lahko posebej problematično pri večstranskih pogodbah glede varstva človekovih pravic in temeljih svoboščin, glede katerih pa se v praksi ravno zaradi tega izrisuje pravilo avtomatičnega nasledstva.⁸⁸

b) Po drugi strani pa **nasledstvo** (*succession*) pomeni, da država naslednica kot pogodbenica nadomesti državo predhodnico takoj, tj. z datumom nasledstva. Država naslednica navadno nasledi pogodbo v takšnem stanju, kot je pogodba zavezovala državo predhodnico (npr. s pridržki, ki jih je podala država predhodnica), pa tudi v tisti fazi sklenitve, kot je to veljalo za državo predhodnico. V tem se nasledstvo tudi razlikuje od pristopa. Nazoren primer je Češkoslovaška, po razpadu katere sta Češka in Slovaška podali deklaraciji, da želita naslediti tudi status podpisnice (tj. ne samo pogodbenice) glede tistih pogodb, ki jih je Češkoslovaška podpisala, vendar jih še ni ratificirala. Zanimivo je, da je bila med temi pogodbami tudi sama Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978.

c) **Avtomatično nasledstvo** opredeljuje primere, ko do nasledstva mednarodne pogodbe pride brez kakršne koli aktivnosti države naslednice in drugih pogodbenic mednarodne pogodbe. Ima vse znake siceršnjega nasledstva (tj. veljavnost od datuma nasledstva in ob pogojih, ki jih je pogodba zajema na ta datum). Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978 predvideva avtomatični nasledstvo v več primerih nasledstva, vendar je praksa držav glede tega zadržana. Avtomatično nasledstvo je že popolnoma uveljavljeno kot pravilo običajnega mednarodnega prava za sporazume o meji, medtem ko bi lahko rekli, da je pravilo takšne vrste v nastajanju glede nasledstva pogodb s področja mednarodnega humanitarnega prava in človekovih pravic.

č) Poseben primer je **nadaljevanje pravne subjektivitete države predhodnice** v primerih nasledstva s kontinuiteto. Pri državi kontinuatorki gre s pravnega vidika za isto državo, zato je zavezana z mednarodno pogodbo ne od datuma nasledstva, ampak

88 Gl. poglavje 4.4.

od datuma, ko je pogodba začela veljati za državo predhodnico. Nasledstvo torej ne vpliva na veljavnost pogodb države kontinatorke in datum njihovega začetka veljave zanj. Gre za zelo pomembno razliko od načinov, ki jih opisujejo prejšnje tri točke. Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978 dovoljuje odstop od tega pravila le, če ni drugačnega dogovora, če se je pogodba nanašala izključno na ozemlje odcepljenega dela ali če bi bila uporaba pogodbe nezdružljiva s predmetom ali namenom pogodbe ali bi radikalno spremenila pogoje njene izpolnitve.⁸⁹

d) **Soglasje za veljavnost pred datumom nasledstva.** Skladno z načelom *pacta sunt servanda* se lahko države dogovorijo, da jih mednarodna pogodba zavezuje na kakršen koli drug način, ki ne nasprotuje kogentnim normam mednarodnega prava (*ius cogens*). Država naslednica se torej lahko odloči tudi, da jo mednarodna pogodba zavezuje ne samo od datuma nasledstva, ampak tudi za obdobje pred njenim nastankom. Takšni primeri niso pogosti. Mednje je mogoče šteti izrecno soglasje Jemna, ki se šteje za pogodbenico nekaterih mednarodnih pogodb od datuma, ko je prva izmed njegovih držav predhodnic postala pogodbenica.

4.2 PRAVILA NASLEDSTVA MEDNARODNIH POGODB

Uporaba pravil in načel mednarodnega prava glede nasledstva pogodb ni enoznačna in tudi ni v celoti skladna s kodificiranimi pravili v Dunajski konvenciji o nasledstvu iz leta 1978. Države ravnajo ob nasledstvu na različne načine, odvisno od specifičnih političnih okoliščin posameznega primera. Ne glede na to je mogoče izluščiti iz običajnega prava in določil konvencije nekaj splošnih pravil, ki veljajo ob nasledstvu mednarodnih pogodb.

Določbe konvencije veljajo vselej, razen če se zainteresirane države ne sporazumejo kako drugače, s čimer je potrjena dispozitivna narava pravil nasledstva. Pravila konvencije se uporabljajo le za primere nasledstva držav, ki se zgodijo po njeni uveljavitvi, razen, če ni drugače dogovorjeno.⁹⁰ Poleg tega konvencija dovoljuje izjeme od v njej določenih pravil, če izhaja iz pogodbe ali se sicer ugotovi, da bi bila uporaba nasledene pogodbe nezdružljiva s predmetom in z namenom pogodbe ali bi bistveno spremenila pogoje njene izvršitve.

Glede na število pogodbenic delimo mednarodne pogodbe v splošnem na tri vrste: na večstranske (multilateralne) pogodbe, ki so odprte za pristop vsem državam,

89 35. čl. Dunajske konvencije (1978).

90 7. čl. Dunajske konvencije (1978).

na večstranske zaprte pogodbe, h katerim je pristop tretjih držav omejen ali vezan na soglasje vseh dotedanjih strank, in na dvostranske (bilateralne) pogodbe. Za potrebe identifikacije specifičnih pravil nasledstva držav je pomembna tudi delitev glede na določeno vsebino – mednarodne pogodbe o meji in mejnih režimih, lokalizirane in radicirane pogodbe o ozemeljskih režimih ter mednarodne pogodbe s področja humanitarnega mednarodnega prava in prava človekovih pravic.

Za večstranske odprte pogodbe ob **združitvi, ločitvi in ob razpadu** države Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978 predvideva avtomatično nasledstvo, saj je uveljavljeno pravilo, da vsaka pogodba, ki je veljala na ozemlju države predhodnice na dan nasledstva, ostane v veljavi za države naslednice brez kakršne koli notifikacije depozitarju.⁹¹ Komisija OZN za mednarodno pravo, ko je pripravljala besedilo konvencije, se je odločila za takšen pristop, da bi uveljavila načelo kontinuitete in stabilnosti razmerij med državami, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb. S tem je komisija želela ločiti ureditev v primeru nasledstva v času dekolonizacije, kjer velja načelo *tabula rasa*, od novih držav naslednic, ki nastanejo izven tega procesa in kjer naj bi veljajo pravilo avtomatičnega nasledstva.

Praksa držav v daljšem časovnem obdobju in tudi aktualni primeri ne potrjujejo, da bi omenjeno pravilo avtomatičnega nasledstva večstranskih odprtih mednarodnih pogodb v primeru odcepitve ali razpada (že) odražalo običajno mednarodno pravo.⁹² Zdi se, da še vedno prevladuje stališče, da pogodbe zavezujejo le stranke, ki so glede tega soglašale (*consent to be bound*), torej da je na državi naslednici, da določi katere pogodbe države predhodnice jo bodo zavezovale. Države naslednice, ki so nastale v obdobju po koncu hladne vojne, so sicer na deklaratorni ravni pritrdile pravilu avtomatičnega nasledstva. Slovaška je na primer v 153. členu svoje Ustave razglasila, da bo naslednica vseh pravic in obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb Češkoslovaške. Enako je Slovenija s 3. členom Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti potrdila, da na ozemlju Slovenije veljajo mednarodne pogodbe,

91 Prvi odst. 31. čl., točka a prvega odst. 34. čl., prvi odst. 38. čl. Dunajske konvencije (1978). Mednarodne pogodbe, ki ob ločitvi in razpadu na dan nasledstva veljajo v državi predhodnici in se nanašajo na njeno celotno ozemlje, avtomatično veljajo v vseh državah naslednicah, medtem ko pogodbe, ki se nanašajo le na določeno ozemlje države predhodnice, veljajo le v državi naslednici, ki zajema to ozemlje (točka b prvega odst. 34 čl.). Takšna ureditev velja za pogodbe, ki ob dnevu nasledstva že veljajo na ozemlju, ki je predmet nasledstva. Za pogodbe, ki na dan nasledstva še ne veljajo na območju države predhodnice, se ob odcepitvi in razpadu uporablja drugačno pravilo. Gre za pogodbe, katerih pogodbenica je že bila država predhodnica, a še niso v veljavi ali pa jih je podpisala s pridržkom ratifikacije, sprejetja ali pritrditve (36. in 37. čl.). Takrat se mora država naslednica do takih pogodb opredeliti z notifikacijo.

92 M. N. Shaw, nav. delo (2014), str. 706–708.

ki jih je sklenila Jugoslavija in se nanašajo na Republiko Slovenijo.⁹³ Takšne enostranske deklaracije so izjemnega pomena za varnost in stabilnost mednarodnih razmerij, je pa vprašljiv njihov učinek napram tretjim državam, sopogodbenicam.⁹⁴

Praksa ob razpadu ZSSR kaže, da je sicer deklaratorni manifestaciji kontinuitete pogodb iz Deklaracije iz Alma Ate, večina držav naslednic, razen Ruske federacije, ki je obdržala kontinuiteto, k mednarodnim pogodbam države predhodnice nato pristopila in jih ni nasledila. Ob razpadu SFRJ in Češkoslovaške pa je bila praksa takšna, da so države naslednice z notifikacijo obvestile depozitarje o nasledstvu večstranskih mednarodnih pogodb, ne glede na to, da jim po 34. členu Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1978 tega ne bi bilo treba. Ob deponiranju notifikacij o nasledstvu so države naslednice kot datum, od katerega zanje veljajo pogodbe države predhodnice, navedle datum nasledstva.

Tudi depozitarji mednarodnih pogodb, posebej je relevantna praksa generalnega sekretarja OZN, pričakujejo, da države naslednice posebej notificirajo nasledstvo večstranskih pogodb, torej jasno opredelijo, katere pogodbe države predhodnice jih zavzujejo in katere morda ne glede na združljivost s predmetom in namenom pogodbe in morebitnimi spremenjenimi okoliščinami. Splošne unilateralne deklaracije, četudi so podane v najvišjih notranjopravnih aktih (ustavi, ustavnih zakonih) za depozitarje večstranskih konvencij ponavadi ne zadoščajo.⁹⁵ Šele z notifikacijo nasledstva depozitar državo zavede kot pogodbenico na podlagi nasledstva (*succession*).

Glede učinka tovrstnih notifikacij nasledstva pri depozitarju večstranskih mednarodnih pogodb, ki so običajna praksa, se zastavi vprašanje njihove narave in pravnih posledic. Če gre za deklaratorni akt, ki le potrjuje že obstoječe pravno dejstvo, potemtako je potrjeno pravilo avtomatičnega nasledstva. V prid tej razlagi govori dejstvo, da ima notifikacija retroaktivni učinek, torej država naslednica postane pogodbenica z dnem nasledstva. Prav tako ILA navaja, da pogajanja, v okviru katerih so se države dogovorile o prenehanju veljave nekaterih mednarodnih pogodb (ker niso več relevantne ali ker so politično neustrezne), ne zmanjšajo pomena osnovne postavke avtomatičnega nasledstva, tj. da naj bi mednarodne pogodbe ostale v veljavi, če se države ne dogovorijo drugače.⁹⁶ Možna pa je tudi razlaga, da notifikacija nasledstva

93 Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti, Ur. l. RS, št. 1/91 in 45/94. Gl. poglavje 15.8.

94 Gl. 9. čl. Dunajske konvencije (1978); G. Hafner, nav. delo (2011), str. 201–202.

95 Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, Dokument OZN ST/LEG/7/Rev.1, odst. 303.

96 ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008), str. 291.

predstavlja konstitutivno dejanje, torej da brez nje država naslednica ne šteje kot pogodbenica.⁹⁷ V zagovor tej teoriji avtorji navajajo dejstvo, da države naslednice deponirajo notifikacijo o nasledstvu in si pridržijo pravico *non procedere*, torej da ne deponirajo izjave o notifikaciji za mednarodne pogodbe, v katerih ne želijo sodelovati.⁹⁸ Tudi ta dilema je ena tistih, ki ustvarja neenotno prakso in teoretska mnenja glede veljavnosti pravila avtomatičnega nasledstva večstranskih mednarodnih pogodb, kot jih predvideva Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978.

Glede prenosa dela ozemlja na drugo državo (**cesija**) je skladno z načelom spremenljivosti ozemeljskih meja splošen pristop Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1978, da mednarodne pogodbe države predhodnice prenehajo veljati za del ozemlja, ki se je ločil, začnejo pa veljati mednarodne pogodbe države naslednice, tj. te, h kateri je bil del ozemlja cediran. To pravilo ne velja, če to ne bi bilo skladno z namenom pogodbe ali bi bistveno spremenilo pogoje izpolnitve pogodbe.⁹⁹

Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978 **pripojitve** posebej ne ureja, ampak jo obravnava skupaj z združitvami, kar se v praksi ni pokazalo kot pravilna odločitev. Dejstvo je, da se pripojitev in združitve razlikujeta v tem, da ena država obstaja še naprej tudi po datumu nasledstva, zato se njen pravni red pravzaprav ne spremeni. Pripojitev je tako v marsičem podobna cesiji, pri kateri je osnovno pravilo glede nasledstva mednarodnih pogodb načelo spremenljivosti ozemeljskih meja, kar dokazuje tudi praksa. Konvencija določa, da po pripojitvi držav ostanejo vse mednarodne pogodbe, ki so veljale za državo predhodnico, še naprej v veljavi na njenem ozemlju.¹⁰⁰ To pravilo ne velja, če država naslednica (kontinuatorka) notificira nasledstvo glede odprte večstranske mednarodne pogodbe za celotno svoje ozemlje. Primer pripojitve Nemške demokratične republike (NDR) k Zvezni republiki Nemčiji (ZRN) jasno kaže na pomankljivost konvencijske ureditve. 11. člen Pogodbe o združitvi Nemčij je namreč določil, da vse mednarodne pogodbe, ki so zavezovale ZRN ostanejo v veljavi, pravice in obveznosti, ki iz njih izhajajo, pa se po pripojitvi uporabljajo tudi na ozemlju nekdanje NDR. Glede veljavnosti mednarodnih pogodb, ki so prej veljale v NDR, pa sta državi izvedli pogajanja in se dogovorili o njihovi usodi.¹⁰¹

Ureditev je drugačna za t. i. »**nove neodvisne države**« (tj. te, ki so nastale v postopku dekolonizacije), saj se ta približuje načelu *tabula rasa*, in sicer, da države naslednice

97 G. Hafner, nav. delo (2011), str. 206.

98 B. Conforti, nav. delo, str. 118.

99 15. čl. Dunajske konvencije (1978).

100 Prvi in drugi odst. 31. čl. Dunajske konvencije (1978).

101 M. N. Shaw, nav. delo (2014), str. 703–704.

niso dolžne ostati ali postati stranka mednarodne pogodbe samo za to, ker je na dan nasledstva ta pogodba veljala na njihovem območju.¹⁰² Iz tega sledi, da zanje ne velja kontinuiteta mednarodnih pogodb, ampak lahko po prvem odst. 17. člena »nove neodvisne države« prevzamejo nasledstvo teh pogodb po lastni presoji, z notifikacijo o nasledstvu. Številne kolonijalne sile, posebej Združeno kraljestvo, so s svojimi nekdanjimi kolonijami ob razglasitvi neodvisnosti sklenile t.i. devolucijske sporazume, s katerimi so uredile tudi veljavnost določenih mednarodnih pogodb za nove neodvisne države.

Za **večstranske zaprte konvencije** velja, da morajo nove države, ki želijo k njim pristopiti, to storiti po predpisanem postopku v mednarodni pogodbi, saj so zaprte pogodbe omejene s številom strank. Če pogodba za pristop predvideva soglasje vseh dotedanjih strank, mora država naslednica to podporo tudi pridobiti.¹⁰³

Ureditev za **dvostranske sporazume** predvideva, da če sta se stranki izrecno strinjali ali je o strinjanju mogoče sklepati iz njihovih dejanj (24. člen), mednarodne pogodbe države predhodnice veljajo po novem med državami naslednicami in tretjimi državami – pogodbenicami. Glede nasledstva dvostranskih pogodb je veliko bolj v ospredju pomen soglasja pogodbenic ter vzajemnosti. V aktualni praksi ob razpadih ČSZR in SFRJ je bilo tako, da so se države naslednice s tretjimi državami (sopogodbenicami) med pogajanjem ali z izmenjavo not dogovorile o veljavnosti mednarodnih pogodb države predhodnice. Države lahko med seboj uredijo razmerja iz dvostranskih sporazumov države predhodnice na tri načine: ali jih obdržijo med seboj v veljavi, jih zamenjajo z ureditvijo z novim dvostranskim sporazumom ali pa jih končajo s prenehanjem dogovora.¹⁰⁴

4.3 NAČELA OB NASLEDSTVU MEDNARODNIH POGODB

Ob nasledstvu mednarodnih pogodb imajo pomembno vlogo nekatera splošno uveljavljena načela mednarodnega prava. Nanje se naslanjajo določbe Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1978, pa tudi praksa držav.

Načelo pacta sunt servanda in načelo dobre vere

Skladno s tema načeloma »vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice in te jo morajo izvajati v dobri veri«. ¹⁰⁵ Dunajska konvencija o pravu mednarodnih

102 16. čl. Dunajske konvencije (1978).

103 Tretji odst. 17. čl. Dunajske konvencije (1978).

104 V.-D. Degan, nav. delo (2000), str. 201.

105 1. čl. Dunajske konvencije (1969).

iz leta 1969 je ti načeli kodificirala v svojem 31. členu, veljata pa tudi kot mednarodno običajno pravo. Nasledene mednarodne pogodbe navadno zavezujejo državo naslednico na tak način, kot so na datum nasledstva zavezovale državo predhodnico (npr. vključujoč pridržke).

Načelo rebus sic stantibus

Načelo *rebus sic stantibus* (načelo spremenjenih razmer) je kodificirano v Dunajski konvenciji o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969 in ima status običajnega mednarodnega prava. Skladno s tem načelom se lahko pogodbenica kot na razlog za prenehanje mednarodne pogodbe ali odstop od nje sklicuje na bistveno spremembo okoliščin v primerjavi s tistimi, ki so obstajale ob sklenitvi mednarodne pogodbe, in jih pogodbenice niso predvidele, če: a) so bile te okoliščine za pogodbenice bistvene za njihovo privolitev, da jih mednarodna pogodba zavezuje, in b) bo ta sprememba korenito spremenila obseg obveznosti, ki jih je skladno z mednarodno pogodbo še treba izpolniti.¹⁰⁶ Samo po sebi gre za izjemo od načela *pacta sunt servanda*. Na spremenjene okoliščine se pogodbenica med drugim ne more sklicevati, če je sama kršila pogodbene (ali druge) obveznosti do katere koli druge pogodbenice mednarodne pogodbe.

Ker se zaradi nasledstva lahko spremenijo okoliščine (npr. Ruska federacija ni mogla naslediti pogodbe, ki se tiče plovbe po Donavi, saj sama z njo nima ozemeljske povezave), je to načelo pomembno za vse države naslednice, tudi za državo kontinuatorko. Ali gre za tako pomembne spremembe, da se je mogoče sklicevati na načelo *rebus sic stantibus*, je treba presojati za vsak konkreten primer posebej. V Dunajski konvenciji o nasledstvu iz leta 1978 se to načelo pojavlja v celotnem besedilu v obliki formule, »če to ne bi bilo skladno s predmetom in namenom pogodbe ali bi bistveno spremenilo pogoje izpolnitve pogodbe.«¹⁰⁷

Načelo spremenljivosti ozemeljskih meja

Načelo spremenljivosti ozemeljskih meja (*moving frontier principle*) se uporablja ob cesiji in pripojitvi. Pri teh tipih nasledstva mednarodne pogodbe države predhodnice prenehajo veljati za del ozemlja, ki se je ločil (oz. pripojil), začnejo pa veljati mednarodne pogodbe države naslednice, tj. te, h kateri je bil del ozemlja cediran (oz. pripojen). To pravilo ne velja, če to ne bi bilo skladno z namenom pogodbe ali če bi

106 2. čl. Dunajske konvencije (1969) (spremenjen vrstni red).

107 7., 18., 19., 27., 31., 32., 33., 34., 35., 36. in 37. čl. Dunajske konvencije (1978).

radikalno spremenilo pogoje izpolnitve pogodbe.¹⁰⁸ Pravni red države, h kateri preide del ozemlja (cesija) ali celotna država (pripojitev), se navadno preprosto razširi tudi na nasledeno ozemlje.

Ozemeljska omejitev mednarodne pogodbe

Pri pripojitvah in združitvah je država naslednica sestavljena iz delov, ki so bili pred datumom nasledstva samostojne države. Mednarodne pogodbe, ki so zavezovale te države predhodnice, lahko tudi po datumu nasledstva zavezujejo samo njihovo ozemlje in ne celotnega ozemlja države naslednice. Podobno je lahko ob cesiji. Ob cesiji in pripojitvi skladno s pravilom premika meje te mednarodne pogodbe navadno prenehajo veljati, saj začne to ozemlje zavezovati pravni red države naslednice, vendar ni vedno tako. V teh primerih je mogoče, da mednarodne pogodbe države predhodnice prenehajo veljati ali da veljajo še naprej za del ozemlja. Rezultat je odvisen od dogovorov, ki so sprejeti med državo naslednico in drugimi pogodbenicami.

4.4 POSEBNE VRSTE MEDNARODNIH POGODB IN DRUGIH VIROV MEDNARODNEGA PRAVA

Obstaja nekaj vrst mednarodnih pogodb, glede katerih sta praksa držav in judikatura Meddržavnega sodišča v Haagu v zvezi z njihovim nasledstvom razvila poseben pristop. V veliki meri tudi določbe Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1978 sledijo temu.

Mednarodne pogodbe, ki določajo mejo

Glede mednarodnih pogodb, ki določajo mejo in druge ozemeljske režime se uporabljajo različni izrazi, kot so: teritorialne, dispozitivne, realne oz. lokalizirane mednarodne pogodbe.¹⁰⁹ Splošno sprejeto velja pravilo, da meje, ki so določene z mednarodnimi pogodbami, torej mednarodnopravno zaščitene meje, ostanejo v primeru nasledstva nedotaknjene. Tudi Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978 jasno potrjuje to pravilo in določa, da »nasledstvo držav kot tako ne posega v vprašanje: a) meje, določene s pogodbo; ali b) obveznosti in pravic, določenih s pogodbo, ki se nanašajo na režim meja«.¹¹⁰

108 15. čl.

109 Komentar k Dunajski konvenciji (1978), §1, str. 196.

110 11. čl. Dunajske konvencije (1978).

To pravilo ima status običajnega mednarodnega prava in široko podporo v praksi. Dodatno je varovanje meja in mejnih režimov, ki so dogovorjeni z mednarodnimi pogodbami, razen če se pogodbenici ne sporazumeta drugače, podkreplejno z 2. odst. 62. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969, ki glede mednarodnih pogodb o mejah prepoveduje uveljavljanje klavzule o bistveno spremenjenih okoliščinah kot razloga za prenehanje mednarodne pogodbe. Glede nasledstva meja in mejnih režimov tako obstaja princip avtomatičnega nasledstva.

Komisija za mednarodno pravo poudarja, da se določilo Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1978 primarno **nanaša na mejo**, ki je določena z mednarodno pogodbo, in ne na samo mednarodno pogodbo.¹¹¹ Omenjeno pravilo zato nalašč omenja »meje, določene s pogodbo«, in ne »pogodbe, ki določa meje«. Konvencija določa tudi, da nasledstvo ne vpliva na obveznosti in pravice, ki so določene s pogodbo in ki se nanašajo na mejni režim. Določil mednarodne pogodbe, ki se ne nanašajo na mejo oz. mejni režim, to pravilo ne ureja, torej potemtakem zanje avtomatično nasledstvo ne velja.

Meddržavno sodišče v Haagu pa je v zadevi *Gabčíkovo – Nagymaros* podalo drugačno razlago. Navedlo je, da je te določbe konvencije treba brati v kontekstu dejstva, da veliko mednarodnih pogodb, ki določajo mejo in ozemeljske režime, ni več v veljavi, in dodalo, »da tiste, ki ostajajo v veljavi, kljub temu zavezujejo državo naslednico«.¹¹² Zato je odločilo, da je Slovaška nasledila celoten sporazum in ne samo določb, ki se tičejo ozemeljskega režima.¹¹³

Tesno povezano z določitvijo meja in mejnih režimov ob nasledstvu je ***načelo uti possidetis iuris***, ki določa, da ob odcepitvi, cesiji ali ob razpadu notranje (administrativne) meje med nekdanjimi ozemeljskimi enotami (npr. zveznimi državami) postanejo po datumu nasledstva državne in mednarodno sprejete ter zavarovane meje med njimi.¹¹⁴ Tudi uporaba tega načela sledi cilju ohranjanja mednarodne stabilnosti. Začelo se je uporabljati ob nastanku novih neodvisnih držav v Latinski Ameriki, potrdilo v času dekolonizacije ob nastanku številnih držav v Afriki ter uporabilo tudi v času najbolj aktualnih razpadov Sovjetske zveze, Jugoslavije in Češkoslovaške.¹¹⁵

111 Komentar k Dunajski konvenciji (1978), §17–20, str. 201–202.

112 *Gabčíkovo – Nagymaros Project*, ICJ, Judgment, §123, str. 72.

113 Prav tam, tč. 2A, str. 83.

114 R. Müllerson, *Continuity and Succession*, nav. delo, str. 485.

115 Za Sovjetsko zvezo gl. Sporazum iz Minska (Sklep o ustanovitvi SND, 1991) ter Deklaracijo iz Alma Ate (Protokol k Sklepu o ustanovitvi SND, 1991); za Jugoslavijo mnenje Arbitražne komisije št. 3 ter poglavje 12.3.

Tudi to načelo je pridobilo status običajnega mednarodnega prava, vendar gre za meje, ki pred datumom nasledstva niso bile mednarodno priznane državne meje, saj so se nahajale znotraj države predhodnice. Zato *stricto sensu* to ni področje nasledstva držav glede mednarodnih pogodb.

Zanimiv primer, ko je avtomatično nasledstvo meja povzročilo spor, izvira iz procesa dekolonizacije. Združeno kraljestvo je za svojo kolonijo Indijo z Afganistanom leta 1921 sklenilo sporazum, ki je med drugim določal tudi mejo po tj. Durandovi liniji. Gre za črto, ki nosi ime po britanskem diplomatu Mortimerju Durandu, ki je to mejo narisal že leta 1893. Po dekolonizaciji Indije in hkratni odcepitvi Pakistana leta 1947 je ta meja postala meja med Afganistanom in Pakistanom, vendar je Afganistan (tj. država sopogodbena) do danes ne sprejema. Afganistan med drugim navaja, da bilateralna mednarodna pogodba ne more zavezovati druge strani brez njenega soglasja. Združeno kraljestvo je takrat zapisalo, da je mogoče veljavnost nekaterih delov sporazuma, ki so politične narave, ponovno preučiti, vendar da že izvršenih določil sporazuma, kot so tisti, ki ustanavljajo mednarodno mejo, ni mogoče spremeniti.¹¹⁶

Mednarodne pogodbe, ki določajo druge ozemeljske režime

Podobno določilo kot glede nasledstva meja vsebuje Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978 glede drugih ozemeljskih režimov, saj »nasledstvo držav kot tako ne vpliva: a) na obveznosti glede uporabe ali omejitve uporabe kakšnega ozemlja, ki so s pogodbo določene v prid katerega koli ozemlja kakšne tuje države, in se zanje šteje, da so povezane z zadevnim ozemljem; b) na pravice, določene s pogodbo v prid kakšnega ozemlja, ki se nanašajo na uporabo ali omejitev uporabe katerega koli ozemlja kakšne tuje države, in se zanje šteje, da so povezane z zadevnim ozemljem«.¹¹⁷

Meddržavno sodišče v Haagu je potrdilo, da tudi to določilo kodificira običajno mednarodno pravo.¹¹⁸ Ozemeljski režimi določajo uporabo konkretnega ozemlja za konkreten namen in so podobni služnostim. Državi se lahko npr. dogovorita za pravico do prehoda ozemlja, uporabe пристanišča in plovbe po reki. V primeru *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex (second phase)* je Stalno meddržavno sodišče leta 1930 po prehodu dela ozemlja Sardinije k Franciji potrdilo, da mora Francija spoštovati določbe sporazuma, sklenjenega med Švico in Sardinijo leta 1815, s katerim je bila ustanovljena prostotrgovinska cona v St. Gingolphu.¹¹⁹

116 Komentar k Dunajski konvenciji (1978), §15, str. 200.

117 Prvi odst. 12. čl. Dunajske konvencije (1978).

118 *Gabčíkovo – Nagymaros Project*, ICJ, Judgment, §123, str. 72.

119 *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex (second phase)*, PCIJ, Order, str. 17.

Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978 pa vsebuje tudi določilo o nasledstvu, povezanem z ozemeljskimi režimi, ustanovljenimi v korist več držav ali z učinkom *erga omnes*.¹²⁰ Med te je mogoče prišteti pravico do plovbe po mednarodnih vodah in mednarodnih rekah, pravico do neškodljivega prehoda skozi ožine in teritorialno morje itn. Ti ozemeljski režimi pogosto res izvirajo iz mednarodne pogodbe, prav tako pa ima veliko med njimi status običajnega mednarodnega prava. Država naslednica se tako tudi glede teh režimov ne more izogniti nasledstvu.¹²¹

Določila o ozemeljskih režimih pa se ne nanašajo na mednarodne pogodbe, s katerimi so bile **ustanovljene tuje vojaške baze** na ozemlju, ki je predmet nasledstva.¹²² Po datumu nasledstva se lahko država naslednica in sopogodbenica dogovorita ohraniti to mednarodno pogodbo v veljavi ali skleneta novo, vendar zanjo ne velja pravilo avtomatičnega nasledstva, kot to velja za druge teritorialne mednarodne pogodbe. Država naslednica ima prav tako popolno suverenost nad svojimi naravnimi viri in bogastvi,¹²³ kar pomeni tudi, da se morebitni ozemeljski režimi, povezani z naravnimi viri in bogastvi, ne nasledijo.

Navedeno o ozemeljskih režimih potrjuje tudi praksa. Izjemo na primer predstavlja pripojitev Nemške demokratične republike k Združeni republiki Nemčiji. NDR je bila namreč pogodbena šestih sporazumov o plovbi, ribištvu, varstvu okolja reke Oder in o morskih mejnih območjih, prav tako pa štirih sporazumov s Češkoslovaško o uporabi mejnih rek, plovbi po reki Elbi in mejnem sistemu ter še dveh sporazumov o delimitaciji morskih območij, povezanih z epikontinentalnim pasom ter z ribiškimi conami s Švedsko in z Dansko. Niti eden izmed teh sporazumov ni ostal v veljavi, ampak je bil spremenjen ali nadomeščen z novimi.¹²⁴ Nemškemu pristopu druge države niso nasprotovale, ampak so se z njim strinjale.

Kljub avtomatičnemu nasledstvu pa velja pravilo, da mora biti nasledstvo skladno z namenom pogodbe.¹²⁵ Sovjetska zveza, SFRJ in Češkoslovaška so 18. avgusta 1948 sklenile Konvencijo iz Beograda, ki opredeljuje plovbo po reki Donavi. Rusija je po datumu nasledstva izrazila pripravljenost ostati pogodbena tudi te konvencije, vendar to ni mogla ostati, saj nima ozemeljske povezave z Donavo. ILA zaključuje, da je

120 Drugi odst. 12. čl. Dunajske konvencije (1978).

121 Komentar k Dunajski konvenciji (1978), §30, str. 204; M. Fitzmaurice, nav. delo, str. 82.

122 Tretji odst. 12. čl. Dunajske konvencije (1978).

123 13. čl.

124 G. K. Walker, nav. delo, str. 33.

125 17., 18., 19., 27., 31., 32., 33., 34., 35., 36. in 37. čl. Dunajske konvencije (1978).

avtomatično nasledstvo ozemeljskih režimov omejeno na države, ki so neposredno povezane s tem režimom.¹²⁶

Običajno mednarodno pravo

Mednarodne pogodbe lahko vključujejo določila, ki imajo status običajnega mednarodnega prava. Običajno mednarodno pravo zavezuje vsako državo, ne glede na datum njenega nastanka, prenehanja ali drugih statusnih sprememb. Z njegovimi določili je zavezana vsaka država ves čas, ne glede na to ali pogodbenica takšne konvencije ali ne.

Pomen običajnega mednarodnega prava poudarja tudi Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978, ki določa, da ima država »dolžnost, da izpolnjuje vsako v pogodbi navedeno obveznost, h kateri je zavezana po mednarodnem pravu, neodvisno od omenjene pogodbe«, tudi če je takšna pogodba ne zavezuje po nasledstvu.¹²⁷ Navedeno še toliko bolj velja za peremptorna, kogentna pravila mednarodnega prava (*ius cogens*).

Država naslednica je s temi pravili **zavezana hipoma v trenutku nasledstva**, za to ni potrebno nobeno njeno posebno dejanje. Ker pravila običajnega mednarodnega prava, pravila *ius cogens*, pravila, ki veljajo *erga omnes*, in splošna pravna načela zavezujejo državo od samega začetka obstoja, nekateri avtorji navajajo, da bi bilo mogoče njihovo veljavo šteti za avtomatično nasledstvo,¹²⁸ vendar takšna navedba ni smiselna, saj njihove veljave za državo naslednico ni mogoče enačiti s (avtomatičnim) nasledstvom mednarodnih pogodb države predhodnice. Država naslednica v odnosu do pravil, ki izhajajo iz naštetih virov, ne nadomesti države predhodnice, ampak jo ta pravila zavezujejo sama po sebi, tj. neodvisno od nasledstva, originarno in ne derivativno. Ta določila države naslednice ne zavezujejo, ker bi pred tem zavezovala državo predhodnico in bi jih država naslednica nasledila, ampak gre za »njene lastne« pravice in obveznosti, ki izvirajo iz njene suverenosti.

Mednarodne pogodbe s področja humanitarnega prava in človekovih pravic

Mednarodne konvencije o človekovih pravicah so brez dvoma posebna kategorija pogodb, saj vzpostavljajo obveznosti držav neposredno do posameznikov, ti pa imajo velikokrat možnost naslavljanja morebitnih kršitev neposredno pred mednarodnimi

126 ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008), str. 296.

127 5. čl. Dunajske konvencije (1978).

128 S. Černičenko, nav. delo, str. 392–393.

forumi in sodišči. Zaradi velikega pomena teh pogodb za zaščito pravic posameznikov, se vedno bolj izpostavlja potreba po potrditvi avtomatičnega nasledstva oziroma zagotavljanja kontinuitete vejavnosti teh pogodb za države naslednice.

V doktrini se vedno bolj izoblikuje smer, ki zatrjuje, da nasledstvo držav ne vpliva na mednarodne pogodbe s področja humanitarnega prava in prava človekovih pravic oziroma da glede teh pogodb velja **avtomatično nasledstvo**.¹²⁹ Sodnik Meddržavnega sodišča v Haagu Shahabuddeen je v ločenem mnenju v primeru *Genocid (BiH proti Srbiji in Črni gori)* navedel, da so pravice, ki izvirajo iz teh mednarodnih pogodb, pravice ljudi in ne samih držav pogodbenic. Če bi države naslednice k tem pogodbam morale pristopiti, bi prihajalo do časovnega zamika, znotraj katerega pravice ne bi bile varovane.¹³⁰

Tudi Odbor OZN za človekove pravice je, ko je odločal o možnosti odstopa od Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, navedel, da temeljne pravice, izhajajoče iz pakta, »pripadajo ljudem, ki prebivajo na ozemlju države pogodbenice«. Zapisal je še, da »ko je ljudem enkrat priznano varstvo pravic po Paktu, se taka zaščita prenese z ozemljem in jim še naprej pripada, ne glede na spremembo vlade države pogodbenice, vključno z razpadom na več držav in nasledstvom držav.«¹³¹ Takšno stališče je Odbor sprejel glede držav naslednic nekdanjih ZSSR in SFRJ.

Glede tega, ali za mednarodne pogodbe s področja človekovih pravic velja načelo avtomatičnega nasledstva, ni enoznačnega odgovora. Praksa držav naj bi po mnenju nekaterih avtorjev dokazovala, da to pravilo že velja, drugi menijo, bo ob dodatni praksi najverjetneje veljalo v prihodnosti.¹³² ILA po pregledu prakse držav ugotavlja, da glede teh mednarodnih pogodb kljub široki podpori avtorjev zaradi nehomogene prakse še ni mogoče govoriti o avtomatičnem nasledstvu.¹³³ Zaradi kontinuitete zaščite pravic in temeljnih svoboščin posameznikov ter tudi odgovornosti držav za najhujše mednarodne zločine je težko sprejeti dejstvo, da konvencije, ki so veljale

129 Gl. npr.: R. Müllerson, *Continuity and Succession*, nav. delo, str. 490–492; M. T. Kamminga, nav. delo, str. 482; I. Poupart, nav. delo.

130 Ločeno mnenje sodnika Shahabuddeena, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), ICJ, Preliminary Objections, Judgment, str. 635.

131 4. tč. Splošnega komentarja Odbora za človekove pravice k četrtemu odstavku 40. čl. Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. M. T. Kamminga, nav. delo, str. 474–475.

132 Gl. npr.: M. T. Kamminga, nav. delo, str. 482; A. Cullen, S. Wheatley, nav. delo, str. 721; O. Schachter, nav. delo, str. 259; I. Poupart, nav. delo, str. 489.

133 ILA, *Vidiki prava nasledstva držav* (2008), str. 301.

za državo predhodnico in še posebej tiste, ki vsebujejo določbe kogentne narave in *erga omnes* obveznosti, zaradi nasledstva ne bi veljale v nekem določenem časovnem obdobju na ozemlju države naslednice. Zgodovina nas namreč uči, da so procesi odcepitev, razpadov in drugih ozemeljskih sprememb držav pogosto povezani z uporabo sile, notranjimi spopadi, razselitvami in drugimi situacijami, ki lahko vključujejo tudi hude kršitve človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava.

Kot dodatni argument za avtomatično nasledstvo tovrstnih mednarodnih pogodb se v doktrini navaja načelo pridobljenih pravic, ki je bilo izpostavljeno v primeru *Certain Questions Relating to Settlers of German Origin in the Territory Ceded by Germany to Poland*¹³⁴ pred Stalnim meddržavnim sodiščem. Če se načelo pridobljenih pravic lahko uporabi glede civilnopravnih pravic, je *a fortiori* smiselno, da se lahko uporabi tudi glede temeljnih človekovih pravic in svoboščin.¹³⁵

4.5 NEKATERI PRIMERI IZ PRAKSE

Češkoslovaška

Češkoslovaška je bila pogodbenica 220 večstranskih mednarodnih pogodb, katerih depozitar je bil generalni sekretar OZN. Češka jih je med temi pogodbami do danes nasledila 187, Slovaška pa 186.¹³⁶ ILA pa ugotavlja, da je bila ČSZR ob datumu nasledstva pogodbenica 800 večstranskih in 2.000 dvostranskih mednarodnih pogodb.¹³⁷

Obe državi naslednici sta takoj po razpadu države in datumu nasledstva generalnemu sekretarju OZN kot depozitarju notificirali nasledstvo glede večstranskih mednarodnih pogodb.¹³⁸ Skoraj identično sta navedli, da se skladno z načeli mednarodnega prava štejeta za državi naslednici tistih večstranskih mednarodnih pogodb, ki so zavezovale državo predhodnico. Te pogodbe ju – skupaj s pridržki in z deklaracijami države predhodnice – zavezujejo od dneva nasledstva, tj. od 1. januarja 1993. Češka in Slovaška sta pri tem izhajali iz načela avtomatičnega nasledstva in sta generalnega sekretarja OZN zaprosili samo, da druge države obvesti o njunem nasledstvu.¹³⁹

134 *Certain Questions Relating to Settlers of German Origin in the Territory Ceded by Germany to Poland*, PCIJ, Advisory Opinion.

135 M. T. Kamminga, nav. delo, str. 472.

136 Spletna publikacija UNTS.

137 ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008), str. 264.

138 ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2006), str. 11.

139 Prav tam.

Ker na njuni notifikaciji ni bilo nasprotovanj, se Češka in Slovaška od 1. januarja 1993 štejeta za pogodbenici oz. podpisnici tistih večstranskih sporazumov, ki sta jih navedli v svojih notifikacijah. Pristopu, ki sta ga državi naslednici ubrali glede konvencij OZN, sta sledili tudi glede drugih mednarodnih organizacij, kot so: WIPO, IMO in ICAO. Izjema je UNESCO, ki ti državi glede nekaterih sporazumov šteje za pogodbenici od dneva nasledstva, glede drugih pa po principu pristopa (*accession*) z dnem notifikacije.¹⁴⁰

Do posebnosti je prišlo tudi glede nasledstva mednarodnih pogodb, sprejetih pod okriljem Svetovne poštne zveze (UPU) in Sveta Evrope. Njuno notifikacijo o nasledstvu je generalni sekretar UPU štel za prošnjo za pristop.¹⁴¹ Češka in Slovaška sta že 1. januarja 1993 obvestili Svet Evrope, da želita nadaljevati članstvo v organizaciji in naslediti odprte večstranske mednarodne pogodbe, katerih seznam sta priložili. Svet Evrope je glede teh pogodb sprejel nasledstvo obeh držav od dneva nasledstva.¹⁴² Čeprav sta državi postali članici Sveta Evrope šele 30. junija 1993 in je Svet ministrov Sveta Evrope odločil, da sta pogodbenici Evropske konvencije o človekovih pravicah od datuma nasledstva, tj. 1. januarja 1993, pa ESČP v svojih odločitvah o *ratione temporis* uporabi konvencije državi šteje za pogodbenici od 18. marca 1992, tj. od datuma, ko je pogodbenica postala njuna država predhodnica.¹⁴³

Sovjetska zveza

ZSSR je bila ob razpadu pogodbenica več kot 600 večstranskih sporazumov in približno 15.000 dvostranskih sporazumov.¹⁴⁴ Rusija je kot država kontinuatorka glede večstranskih mednarodnih pogodb generalnemu sekretarju OZN sporočila, da »Ruska federacija nadaljuje izvrševanje pravic in spoštuje svoje obveznosti, izhajajoče iz mednarodnih sporazumov, ki jih je sklenila ZSSR«. Zaprošila je še, da se naziv »ZSSR« povsod zamenja z »Ruska federacija«. ¹⁴⁵ Rusija je nato 13. januarja 1992 sporočila vsem diplomatskim in konzularnim predstavništvom v Moskvi, da prevzema vse

140 Primerjaj npr. Zapis o nasledstvu Češke in Slovaške k Splošni konvenciji o avtorskih pravicah; in Zapis o nasledstvu Češke in Slovaške k Konvenciji o ustanovitvi Evropske organizacije za jedrske raziskave.

141 ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2006), str. 12.

142 Poročilo 484. zasedanja Odbora namestnikov ministrov Sveta Evrope z dne 8. 1. 1993, str. 23–25.

143 *Bijelić v. Montenegro and Serbia* (ESČP, zadeva št. 11890/05), §68, str. 12.

144 P. P. Kremnev, nav. delo, str. 89.

145 Zbirka UNCTC, status sporazumov: zgodovinske informacije.

obveznosti nekdanje ZSSR, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, in da naj se Rusijo šteje kot pogodbenico vseh mednarodnih pogodb namesto ZSSR.¹⁴⁶

Ukrajina in Belorusija sta bili kot (ustanovni) članici OZN že sami pogodbenici več večstranskih mednarodnih pogodb OZN, glede preostalih, ki so veljale za državo predhodnico, pa sta notificirali pristop (*accession*) in ne nasledstva (*succession*). Tudi druge države naslednice po Sovjetski zvezi so, razen glede redkih večstranskih sporazumov, notificirale pristop.¹⁴⁷ Tako so npr. h Konvenciji o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida pristopile vse države naslednice (razen Rusije, Ukrajine in Belorusije); zadnja med njimi je Turkmenistan, ki je pristopil šele 26. decembra 2018. K Mednarodni konvenciji o zatiranju in kaznovanju zločina apartheid, katere veliko določb kodificira običajno mednarodno pravo, pa niti do danes niso pristopili Kazahstan, Tadžikistan in Turkmenistan.¹⁴⁸ Čeprav so vse države naslednice v Sporazumu o ustanovitvi Skupnosti neodvisnih držav navedle, da prevzemajo vse obveznosti iz mednarodnih pogodb ZSSR in s tem avtomatično nasledstvo, je bila praksa drugačna.

Po mnenju ILA so samo tri države naslednice Sovjetske zveze (Moldavija, Uzbekistan in Turkmenistan) kot osnovno sprejele princip *tabula rasa*, preostale pa naj bi pomen nasledstva sprejele na tak ali drugačen način. ILA ob tem ugotavlja, da je dejstvo, da so države naslednice pozneje postale pogodbenice (pa čeprav s pristopom) mednarodnih pogodb, tudi zagotovilo določeno kontinuiteto veljavnosti teh pogodb. ILA je ta pojav poimenoval opcijsko nasledstvo (*succession optionnelle*).¹⁴⁹

Praksa potrjuje nasledstvo meja.¹⁵⁰ V veljavi so ostali tudi ozemeljski režimi. Glede dvostranskih sporazumov so države naslednice s tretjimi državami navadno izmenjale diplomatske note, v katerih so potrdile, kateri sporazumi ostanejo v veljavi.¹⁵¹ Rusija,

146 P. P. Kremnev, nav. delo, str. 91. Ob tem avtor pravilno ugotavlja, da Rusija ni mogla biti kontinuatorka glede vseh pogodb, saj se vse ne morejo nanašati nanjo, med njimi tudi nekateri sporazumi o meji.

147 Število nasledenih (*succession*) večstranskih mednarodnih pogodb po državah naslednicah, katerih depozitar je generalni sekretar OZN: Armenija (7), Azerbajdžan (1), Belorusija (14), Estonija (1), Gruzija (8), Kazahstan (11), Kirgizija (7), Latvija (0), Litva (0), Moldavija (2), Tadžikistan (16), Turkmenistan (9), Ukrajina (6), Uzbekistan (0). Informacija je dostopna v spletni publikaciji UNTS.

148 Za status pogodbenic gl. spletno publikacijo UNTS.

149 ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008), str. 275.

150 ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008), str. 292.

151 P. P. Kremnev, nav. delo, str. 91–97.

ki je *de facto* država kontinuatorka, je po načelu kontinuitete v mednarodnih pogodbah preprosto zamenjala ZSSR *ex tunc*; o svojem pogledu na nasledstvo je drugim državam in mednarodnim organizacijam posredovala generalno notifikacijo.

Jemen

Sporazum o združitvi Jemnov nasledstva mednarodnih pogodb ne omenja, določa pa, da bo imela po združitvi država eno zakonodajno, izvršilno in sodno oblast.¹⁵² Zunanja ministra obeh Jemnov sta 19. maja 1990, tj. po podpisu sporazuma, s pismom obvestila generalnega sekretarja OZN, da bo Republika Jemen nadomestila obe državi predhodnici (Ljudsko demokratično republiko Jemen in Arabsko republiko Jemen) glede članstva v OZN, mednarodnih sporazumih in mednarodnih odnosih na splošno.¹⁵³ OZN je glede vseh mednarodnih pogodb, katerih depozitar je, preprosto spremenil naziv pogodbenice (države predhodnice) z nazivom države naslednice, in sicer od datuma, ko je prva izmed njiju postala pogodbenica.¹⁵⁴ Država naslednica tako ni nadomestila samo ene države predhodnice, ampak obe na način, da »poljubno«¹⁵⁵ nadaljuje status pogodbenice ali članice v organizaciji tiste države predhodnice, ki je imela ta status prej. Iz statusa zbirke mednarodnih pogodb, katerih depozitar je generalni sekretar OZN, izhaja, da Jemen nobene mednarodne pogodbe ni nasledil. Država naslednica je preprosto nadomestila državi predhodnici, pri čemer ju ni nadomestila v smislu nasledstva, ampak v dobesednem pomenu te besede. Videti je, kot da bi država naslednica obstajala ves čas obstoja držav predhodnic.

Pri tem Jemen ni omejil veljavnosti nasledenih sporazumov na ozemlje države predhodnice, ki je sporazum sklenila. Vse mednarodne pogodbe tako veljajo za celotno ozemlje. Jemen se danes šteje za pogodbenico 52 večstranskih mednarodnih pogodb, ki so bile sklenjene pred združitvijo. Ti sporazumi veljajo za celotno državo. Npr. Ljudska demokratična republika Jemen je 9. februarja 1987 pristopila h Konvenciji o suženjstvu; danes se za pogodbenico šteje država naslednica Jemen.¹⁵⁵ Jemen in Evropska gospodarska skupnost (EGS) sta 6. marca 1995 sklenili dvostranski sporazum o sodelovanju, katerega namen je bil prav ureditev posledic ozemeljske spremembe pogodbenice.¹⁵⁶ Jemen je ob tem izjavil, da sporazum, sklenjen med EGS in

152 1. čl. Sporazuma o združitvi Jemnov, *International Legal Materials*, vol. 30, 1991, str. 822–823.

153 Skupno pismo zunanjih ministrov obeh Jemnov generalnemu sekretarju OZN, Zbirka UNTC.

154 Zbirka UNTC, status sporazumov: zgodovinske informacije.

155 Za status pogodbenic Konvencije o suženjstvu gl. spletno publikacijo UNTS.

156 Sporazum v obliki izmenjave pisem o spremembi Sporazuma o sodelovanju med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Jemensko arabsko republiko, Ur. l. EU št. L 057, 15. 3. 1995, str. 78.

Arabsko republiko Jemen, zdaj velja za ozemlje združene Republike Jemen, ter prosil EGS za soglasje, EGS pa se je s tem strinjala.¹⁵⁷

Republika Jemen je nasledila (nadomestila) članstvo Arabske republike Jemen v OZN. Enak pristop Jemna je bil sprejet tudi na strani drugih mednarodnih organizacij, katerih članici sta bili državi predhodnici (FAO, UNIDO, IMF, Svetovna banka idr.).¹⁵⁸ Tako gre glede statusa pogodbenice mednarodnih pogodb pa tudi članstva v mednarodnih organizacijah za uporabo kombinacije nasledstva po obeh državah predhodnicah, odvisno od tega katera država predhodnica je bila prva pogodbenica oziroma članica.

157 Spletna stran EEAS Treaties Office Database.

158 ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008), str. 315–316.

5. NASLEDSTVO ČLANSTVA V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH

Nasledstvo članstva v mednarodnih organizacijah kljub pomembnosti ni urejeno v posebni konvenciji. Komisija za mednarodno pravo (KMP) je leta 1963 sicer razdelila delo na področju nasledstva v tri tematske skope, tj. glede pogodb, pravic in dolžnosti zunaj pogodb ter glede članstva v mednarodnih organizacijah. Pravila prvih dveh sklopov, ki jih je pripravila Komisija, so bila potrjena v obeh Dunajskih konvencijah o nasledstvu držav iz leta 1978 in leta 1983. Področje nasledstva glede članstva v mednarodnih organizacijah pa se je leta 1967 končalo s sklepom, da je delo komisije »odloženo za nekaj časa«.¹⁵⁹

Zaradi pomanjkanja trdno oblikovanih pravil in neenotne prakse lahko nastane poseben problem glede načina sprejetja novih držav v mednarodne organizacije, predvsem tistih držav, ki so postale neodvisne po odcepitvi ali razpadu. Najbolj pereče in aktualno je bilo v 90. letih vprašanje članstva držav naslednic v OZN in drugih mednarodnih organizacijah po razpadu nekdanje Jugoslavije ter postalo temelj večletnega nesoglasja ne samo med državami naslednicami po SFRJ, ampak tudi v doktrini in praksi mednarodnih organizacij in držav.

5.1 SPLOŠNO O ČLANSTVU V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH, POSEBEJ OZN

Mednarodne organizacije so ustanovljene z mednarodno pogodbo (s statutom), ki ureja vedno tudi pravila in način članstva. Čeprav so najpomembnejše in najznačilnejše članice mednarodnih organizacij države, je danes vedno aktualnejša praksa, da članstvo v določeni mednarodni organizaciji pridobi druga mednarodna organizacija. Najznačilnejša predstavnica tega je prav gotovo Evropska unija (EU), ki je polnopravna članica veliko mednarodnih organizacij. Statuti mednarodnih organizacij izjemoma, glede na svoje delovanje, dovoljujejo članstvo tudi drugih entitet (odvisna ozemlja, nesamostojna območja).

Vprašanja v povezavi s članstvom, hkrati pa tudi pravice in dolžnosti članic so urejeni z določbami statuta in s prakso vsake posamezne mednarodne organizacije. Čeprav

159 Dokument OZN A/6709/Rev.1. Sekretariat OZN je sicer pripravil memorandum na temo, ki ostaja pomemben vir za raziskovanje pravil na tem področju, gl. The Succession of States in relation to Membership in the United Nations – Memorandum prepared by the Secretariat, Yearbook of the International Law Commission (1962), Dokument OZN A/CN.4/149 in Add. 1.

ima vsaka organizacija svoja pravila, so pravila, ki veljajo po Ustanovni listini za OZN, največkrat analogno uporabna tudi v drugih organizacijah, predvsem v specializiranih agencijah OZN.¹⁶⁰ Članstvo nove države v OZN se večkrat šteje kot ekvivalentno potrditvi njene mednarodnopravne subjektivitete in je osnova za popolno uživanje tega novega statusa v mednarodni skupnosti, vključno s pristopom k več sto večstranskim konvencijam in mednarodnim organizacijam, specializiranim agencijam OZN. Tudi zato vprašanje nasledstva članstva v mednarodnih organizacijah in prakso na tem področju v nadaljevanju obravnavamo pretežno, ne pa izključno, glede OZN.

Na splošno se mednarodne organizacije delijo na univerzalne, ki so odprte za članstvo in vključujejo skoraj vse države sveta, ter regionalne, ki zajemajo države določene območja, kot sta na primer Arabska liga ali Svet Evrope. V obeh primerih ločimo prvotne članice ali ustanoviteljice organizacije (*original members*),¹⁶¹ ki pridobijo članstvo avtomatično s podpisom in z ratifikacijo statuta organizacije, od naknadnih članic (*elected members*), ki morajo za članstvo v organizaciji slediti postopku sprejetja, ki ga na koncu potrdi organ, določen s statutom. Razen moralnega prestiža načelno ni razlike v pravicah prvotnih in naknadnih članic. Države ustanoviteljice si sicer pridržijo možnost nadzora nad včlanjevanjem drugih držav in se tako v tem pogledu razlikujejo od pozneje sprejetih članic. Tudi ustanoviteljice, ki so mogoče prenehale biti članice organizacije, a to želijo ponovno postati, morajo večinoma zadostiti merilom za sprejem kot naknadne članice, kot se je na primer zgodilo ob izstopu ZDA iz Mednarodne organizacije dela (ILO) ter Nemčije iz Organizacije združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO).

Članstvo v že obstoječi mednarodni organizaciji, torej **naknadno**, se lahko pridobi na več načinov, med drugim z enostranskim aktom, s sprejetjem, povabilom in tudi z nasledstvom. Pristop z enostranskim aktom države, ki želi postati nova država članica mednarodne organizacije, je danes zelo redek način vključevanja in pomeni popolno sprejetje načela univerzalnosti mednarodne organizacije.

Na drugi strani pa je včlanitev s sprejemom (*admission*) potrditev načela selektivnosti članstva. V tem primeru o članstvu države na njeno prošnjo odloča s statutom določen organ organizacije. Najbolj tipičen primer postopka sprejema je predviden v OZN. Čeprav so bili OZN zamišljeni kot univerzalna organizacija, Ustanovna listina

160 M. P. Scharf, nav. delo, str. 31.

161 Po 3. členu UL OZN so prvotne članice tiste, ki so sodelovale na ustanovitveni konferenci OZN v San Franciscu ter so podpisale in ratificirale UL OZN po njenem 110. členu. Na ustanovitveno konferenco so bile, glede na odločitev zaveznikov na Jalti, povabljene le države, ki so napovedale vojno proti Nemčiji in Japonski ter so podpisale Deklaracijo o OZN iz 1. 1. 1942, ki je zagotavljala skupen boj njenih podpisnic proti sovražniku. Med njima je bila tudi Jugoslavija.

OZN (UL OZN) ne predvideva niti avtomatičnega članstva držav niti obveze, da države postanejo članice organizacije, ampak uveljavlja članstvo s sprejetjem (*limited membership*). 4. člen UL OZN dopušča članstvo vsem miroljubnim državam, ki prevzamejo obveznosti, vsebovane v UL OZN, ter so te sposobne in voljne izpolnjevati.¹⁶² Kandidaturo za članstvo vloži država s pisno prošnjo generalnemu sekretarju OZN, pri čemer oddelek Sekretariata za zadeve Varnostnega sveta OZN (VS OZN) naredi podrobno analizo o prošnji in državi sami. Ta posreduje prošnjo pristojnemu odboru VS OZN (*Committee on the Admission of New Members*). Za članstvo mora po 3. odst. 27. člena UL OZN glasovati vsaj devet članic VS OZN; med njimi ne sme biti proti nobena stalna članica. Če VS OZN pozitivno glasuje o včlanitvi, ga mora potrditi še GS OZN z dvotretjinsko večino glasujočih.

Kot tretjo obliko včlanjevanja držav v mednarodne organizacije se omenja povabilo, ki velja za najbolj zaprte organizacije. Organizacija sama najprej odloči o morebitnem povabilu, država pa potem povabilo sprejme; tu gre predvsem za organizacije, ki temeljijo na zavezi ali politični bližini, na primer NATO. Ne nazadnje je članstvo v mednarodni organizaciji mogoče tudi z nasledstvom.

Zadnje je posledica določene spremembe mednarodnopravne subjektivitete države, zato je prav, da na tem mestu omenimo tudi, kdaj članstvo v mednarodni organizaciji preneha. To načelno nastopi v naslednjih primerih: ob izstopu države članice iz organizacije, izključitvi, prenehanju organizacije in – kar je za primere, povezane z nasledstvom, najbolj ključno – ob prenehanju obstanka države.¹⁶³ V tem primeru članstvo v mednarodni organizaciji preneha *ipso iure*, saj država preneha obstajati kot subjekt mednarodnega prava. V praksi OZN se je večkrat zgodilo, da so države prenehale biti članice organizacije zaradi prenehanja obstoja (*state ceased to exist*), zaradi združitve držav, pripojitve ali razpada, torej ko je šlo za primere popolne sukcesije brez obstoja države kontinatorke.

5.2 PRAVILA O NASLEDSTVU ČLANSTVA V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH

Zaradi pomanjkanja formalne ureditve tega področja nasledstva v mednarodnem pravu je nasledstvo članstva v mednarodnih organizacijah večinoma odvisno od

162 Ustanovna listina OZN, Ur. l. RS, št. 2, MP, št. 1.

163 Povzeto po: C. F. Amerasinghe, nav. delo, str. 117–126; 4. čl. UL OZN; H. Schermers, N. Blokker, nav. delo, str. 82–113.

pravil posameznih statotov mednarodnih organizacij in njihove prakse, ki pa še zdaleč ni enotna.

Pomembno obravnavanje vprašanja nasledstva članstva v mednarodnih organizacijah je v 4. členu Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1978, ki predvideva, da se konvencija nanaša tudi na učinke nasledstva glede pogodb, ki so ustanovni akt mednarodne organizacije, s tem, da se hkrati upoštevajo pravila organizacije o pridobitvi članstva in druga pravila mednarodne organizacije. Enako velja konvencija za učinke nasledstva glede pogodb, sprejetih znotraj mednarodne organizacije, z upoštevanjem njenih drugih pravil. Analiza teh določb kaže na to, da pravila posamezne mednarodne organizacije prevladajo nad splošnim pravilom nasledstva. To tudi pomeni, da ne obstaja pravilo avtomatičnega nasledstva članstva v mednarodnih organizacijah ter da je naknadno članstvo iz naslova nasledstva mogoče le v organizacijah, katerih statuti, pravila in praksa takšno članstvo dovoljujejo.

Le redki statuti mednarodnih organizacij **eksplicitno urejajo vprašanje nasledstva članstva**. In tudi če ga, gre bolj ali manj za primer pravil članstva »novih neodvisnih držav« v procesu dekolonizacije, ko so nekdanje kolonije le z notifikacijo lahko postale članice določenih mednarodnih organizacij.¹⁶⁴ V veliki večini primerov pa statuti mednarodnih organizacij določajo »le« formalni postopek včlanitve za nove države članice, ne glede na razlog za to. Tako tudi 4. člen UL OZN predvideva enoten postopek za sprejem nove države kot članice OZN. Glede na to, da so danes skoraj vse države sveta članice OZN, se naknadno članstvo dejansko lahko primeri le še ob spremembi statusa države, torej kot vzrok za nastop nasledstva. Ni pa bilo vedno tako in to tudi ne drži za druge organizacije, v katerih je članstvo manj univerzalno.

Države članice so leta 1947 prek šestega odbora GS OZN poskušale postaviti tri temeljna pravna pravila o tem, kako reševati vprašanje nasledstva članstva v mednarodnih organizacijah,¹⁶⁵ in sicer: 1) da članica OZN ne preneha biti članica samo ob spremembi njene ustavne ureditve ali državnih meja in da mora biti prenehanje države kot mednarodnopravne subjektivitete dokazano, preden se šteje, da so prenehale njene pravice in obveznosti kot članice OZN; 2) nova država ne more zahtevati statusa članice v OZN, čeprav je bila prej del članice OZN, če ji ta status ni dan skladno z določili UL OZN, kar dejansko pomeni, da lahko le ena država nadaljuje članstvo v OZN na podlagi kontinuitete; 3) da se mora vsak primer nasledovanja članstva v OZN obravnavati posebej.

164 K. Bühler, nav. delo, str. 27.

165 Zapis zasedanja Šestega odbora OZN med 17. septembrom in 26. novembrom 1947, Dokument OZN A/C.6/SR.35–59, str. 38.

Prek prakse OZN se je uveljavilo pravilo, da nova država naslednica **ni upravičena do avtomatičnega nasledstva** članstva v tej mednarodni organizaciji, ampak da postane nova, naknadna članica skladno z ustaljenim postopkom sprejema. Pravna doktrina danes zato priznava, da države naslednice članstva v OZN in drugih mednarodnih organizacijah ne morejo pridobiti iz naslova nasledstva po državi predhodnici, saj je članstvo »zasebna« pravica, glede katere nasledstvo ni mogoče. Prav tako drugi atributi članstva, kot so glasovalne pravice ali obveznost plačila članarine, ni mogoče pripisati državi naslednici.¹⁶⁶ Zato mora država naslednica zaprositi za novo članstvo kot nova članica mednarodne organizacije. Tu gre seveda za primere popolnega nasledstva, torej ko ne obstaja nobena država kontinuatorka.

Zato je treba od navedenega razlikovati situacijo, ko gre za **kontinuiteto članstva** v mednarodni organizaciji. Če zaradi sprememb ozemlja vseeno imamo državo kontinuatorko (posebej ob odcepitvi ali ločitvi dela ozemlja), ta ohrani svojo mednarodno-pravno subjektiviteto, in čeprav z zmanjšanim ozemljem, ohrani tudi nespremenjeno pravno razmerje kot država članica z mednarodno organizacijo. V tem primeru država kontinuatorka večinoma nadaljuje članstvo države predhodnice v mednarodni organizaciji, medtem ko mora ločeni del, tj. nova država naslednica, zaprositi za novo članstvo skladno s pravili naknadnega sprejema po statutu organizacije.

5.3 NEKATERI PRIMERI IZ PRAKSE

Združitve držav (primer Tanzanije)

Ob združitvi načelno ni treba zaprositi za novo članstvo v mednarodnih organizacijah, saj se to nadaljuje na podlagi članstva njenih delov. Kot primeri združitve se navajajo predvsem združitve Sirije in Egipta v Združeno arabsko republiko (1958), Tanganjike in Zanzibarja v Tanzanijo (1964) ter združitve Severnega in Južnega Jemna (1990). Torej nova, skupna država naslednica nadaljuje članstvo na podlagi svojih delov, članstva teh delov pa prenehajo, saj države ne obstajajo več kot samostojni subjekti mednarodnega prava.

Združena republika Tanzanija je nastala 26. aprila 1964 z združitvijo Tanganjike in Zanzibarja. Prvotno ime Združena republika Tanganjika in Zanzibar je bilo še isto leto (29. oktobra 1964) spremenjeno v Združeno republiko Tanzanijo. Obe državi predhodnici sta bili ob združitvi samostojni državi in članici OZN, Tanganjika od

¹⁶⁶ K. Bühler, nav. delo, str. 31–33.

14. decembra 1961 in Zanzibar od 16. decembra 1963.¹⁶⁷ Ob tem je treba izpostaviti tudi izrazito nesorazmernost v velikosti obeh držav predhodnic. Medtem ko je Tanganjika merila 880.600 km², je bil Zanzibar arhipelag z dvema glavnima otokoma v velikosti 2.332 km². Zato je država naslednica (Združena republika Tanzanija) nadaljevala članstvo Tanganjike v OZN in je danes obravnavana kot članica te organizacije od 14. decembra 1961, torej še pred združitvijo. V praksi je Ministrstvo za zunanje zadeve Združene republike Tanzanije takoj po združitvi 6. maja 1964 naslovilo pismo generalnemu sekretarju OZN, v katerem ga je obvestilo o podpisu in ratifikaciji Členov o združitvi ter potrdilo, da ta nova država ohranja en sedež v OZN.

Razpad države (primer Češkoslovaške)

Ob razpadu države imajo mednarodne organizacije v principu tri možnosti za rešitev vprašanja članstva držav naslednic: 1) vse države naslednice avtomatično nadaljujejo članstvo; 2) vse države naslednice morajo na novo zaprositi za članstvo ali 3) le ena država naslednica lahko avtomatično nadaljuje članstvo, medtem ko morajo druge zaprositi za novo članstvo.¹⁶⁸ Prvo pravilo OZN niso nikoli uporabili, ob razpadu SFRJ (1991) in razpadu Češkoslovaške (1993) pa so morale vse države naslednice zaprositi za nov sprejem v OZN. Ob razpadu ZSSR (1991) je obveljala tretja možnost.

Zanimiv je primer, ko se članstvo v OZN lahko ponovno »oživi«, brez ponovnega postopka sprejema, torej na neki način na podlagi nasledstva oziroma kontinuitete. Egipt in Sirija sta bili prvotni članici OZN iz leta 1945, a sta se leta 1958 združili v unijo – Združeno arabsko republiko. Takrat je ta postala članica OZN na podlagi predhodnega članstva svojih dveh delov; Egipt in Sirija nista bili več članici OZN. Kmalu zatem, leta 1961, je Sirija ob obnovitvi samostojnosti le oživila svoje ustanovno članstvo v tej organizaciji, leta 1971 pa se je še ostanek unije preimenoval v Arabsko republiko Egipt, ki je prav tako obravnavan kot ustanovna članica iz leta 1945.

Kot eno najbolj aktualnih in nespornih praks razpada države velja omeniti Češkoslovaško. Leta 1992 sta obe državi naslednici, Češka republika in Slovaška, skladno z dogovorom in s strinjanjem zaprosili za novo članstvo v OZN in vseh drugih mednarodnih organizacijah. Nobena izmed njiju ni nadaljevala članstva države predhodnice, ki je kot posledica prenehanja mednarodnopravne subjektivitete ugasnilo. Tak dogovor med državama naslednicama je sprejela mednarodna skupnost in mu je sledila praksa v mednarodnih organizacijah.

167 Dokument Svetovne banke, Tanzanija, str. 3.

168 M. P. Scharf, nav. delo, str. 29–69.

Češkoslovaška je bila prvotna, ustanovna članica OZN od 24. oktobra 1945. Skladno z dogovorom o razpadu države je stalni predstavnik Češkoslovaške pri OZN generalnega sekretarja OZN obvestil, da bo skupna država z 31. decembrom 1992 prenehala obstajati ter da bosta obe državi naslednici, Češka republika in Slovaška, zaprosili za članstvo v OZN. Skladno z ustaljenim postopkom za sprejem v članstvo, sta obe državi postali članici OZN 19. januarja 1993. Pozneje, leta 2006, je Češka republika obvestila OZN, da želi svoje imenovanje v OZN spremeniti v krajšo različico »Češka«, kar pa nima vpliva na njeno članstvo ali status v organizaciji.¹⁶⁹ Na tak način, torej kot novi državi, sta Češka in Slovaška postali tudi članici vseh drugih mednarodnih organizacij; nobena izmed njiju ni ohranila kontinuitete po državi predhodnici. Zato ta primer štejemo kot enega »najčistejših« primerov razpada države ter uporabe pravil nasledstva, ki veljajo ob njem.

Razpad države (primer Jugoslavije)

Veliko zapletenejše je bilo vprašanje članstva Jugoslavije v OZN in drugih mednarodnih organizacijah med letoma 1991 in 2000, saj je postalo predmet spora med njenimi državami naslednicami, posledično pa tudi nestrinjanja v doktrini in nedosledni praksi mednarodnih organizacij.¹⁷⁰ Sporno je bilo naslednje: ali je kot posledica razpada SFRJ ta prenehala obstajati in je na njenem ozemlju nastalo pet enakopravnih držav naslednic, ki morajo vse zaprositi za novo članstvo v OZN, ali pa »ostanek« Jugoslavije po več ločitvah delov (odcepitvah) ozemlja predstavlja Zvezna republika Jugoslavija (ZRJ), ki kot država kontinuatorka lahko nadaljuje članstvo države predhodnice v OZN in drugih mednarodnih organizacijah. Katera država, če sploh katera, bo nasledila ustanovni sedež Jugoslavije v OZN iz leta 1945, ni bilo le vprašanje prestiža ali zanimivosti s pravnega in političnega vidika, ampak je šlo za nadvse pomemben precedens za vse nadaljnje rešitve sukcesije po nekdanji SFRJ.

Pravilno, da je šlo razpad, so trdile štiri države naslednice – Slovenija, Hrvaška, Bosna in Hercegovina (BiH) in Severna Makedonija, ki so v letih 1991 in 1992 razglasile neodvisnost in kot take prejele priznanje mednarodne skupnosti. Zaprosile so tudi za novo članstvo v OZN. Slovenija, Hrvaška in BiH so postale države članice OZN 22. maja 1992, medtem ko je Makedonija zaradi spora z Grčijo zaradi imena na to morala počakati do 8. aprila 1993, in še to pod nazivom »Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija.«¹⁷¹

169 Spletna stran OZN o Češkoslovaški, <<https://www.un.org/en/about-us/member-states/czechoslovakia>>.

170 Gl. poglavje 13.

171 Februarja 2019 se je država preimenovala v Severno Makedonijo, kar pa nima vpliva na njeno članstvo v OZN.

Glede na to, da so zvezne oblasti izgubile dejansko oblast nad večino ozemlja, je SFRJ prenehala obstajati. Po pravilih mednarodnega prava je Jugoslavija s prenehanjem subjektivitete prenehala biti tudi članica vseh mednarodnih organizacij, tudi OZN. To mnenje je potrdila tudi Arbitražna komisija mednarodne konference za nekdanjo Jugoslavijo, imenovana Badinterjeva komisija, ki je imela pristojnost za podajanje pravnih mnenj o nekdanji SFRJ. V svojih mnenjih je namreč ugotovila, da SFRJ ne more več izpolnjevati merila države po mednarodnem pravu, da je proces razpada SFRJ končan in da država ne obstaja več (mnenje 8). Komisija je tudi potrdila, da je na ozemlju nekdanje skupne države nastalo pet novih enakovrednih naslednic, ki so zamenjale SFRJ (mnenje 9), in da nobena naslednica nima pravice do izključnega nasledstva po SFRJ (mnenje 10).¹⁷²

Nasprotno pa sta idejo o kontinuiteti, ki jo je inspirirala praksa razpada Sovjetske zveze, zagovarjali Srbija in Črna gora, ki sta 27. 4. 1992 z Deklaracijo sprejeli novo ustavo in preostanek Jugoslavije poimenovali v ZRJ, ki naj bi pomenila nadaljevanje mednarodnopravne kontinuitete nekdanje SFRJ.¹⁷³ Poteze drugih štirih nekdanjih republik sta označili kot odcepitev, njuno željo po nadaljevanju Jugoslavije pa kot ključno za potrditev kontinuitete. ZRJ se je enostransko zavezala, da bo izpolnjevala vse mednarodne obveznosti SFRJ, vključno z njenim članstvom v mednarodnih organizacijah in mednarodnih pogodbah.

Na Deklaracijo in novo ustavo ZRJ so kmalu odgovorile države članice OZN. Večina, bolj ali manj z izjemno Ruske federacije in Kitajske, je zavrgla tezo o kontinuiteti in ZRJ ni štela kot identitete nekdanje Jugoslavije. Ob razpadu namreč nobena nova nastala država naslednica načelno ne predstavlja kontinuitete države predhodnice, razen če ni med državami naslednicami sklenjen tak dogovor. ZRJ ni predstavljala prevladujočega dela SFRJ, med državami naslednicami pa tudi nikoli ni bil sklenjen dogovor o tem, da ZRJ nadaljuje mednarodnopravno in politično subjektiviteto SFRJ. Ravno nasprotno so štiri države naslednice – Slovenija, Hrvaška, BiH in Severna Makedonija – ves čas trdile, da je SFRJ razpadla, prenehala obstajati, na njeno mesto pa je stopilo pet enakovrednih držav naslednic in da je SFRJ zaradi prenehanja mednarodnopravne subjektivitete prenehala biti članica OZN.

Takšnemu stališču je sledilo sprejetje številnih resolucij v VS OZN (posebej resolucije, št. 757, 777, 821, 1022) in GS OZN (posebej resolucije, št. 46/242, 47/1, 47/229 in 48/88), ki so potrdile doktrino o razpadu SFRJ in enakovrednem nasledstvu petih držav naslednic. S tem je OZN odrekla ZRJ pravico do avtomatičnega nasledstva v OZN ter jo pozvala, da naj zaprosi za novo članstvo. Nadalje so resolucije

172 Gl. poglavje 12.

173 Dokument OZN S/23877.

predstavnikom ZRJ prepovedale sodelovati pri delu GS OZN ter Ekonomskega in socialnega sveta OZN (ECOSOC).

Kljub temu in dejstvu, da se je OZN slabo desetletje podrobno ukvarjala s krizo v nekdanji Jugoslaviji, vprašanja nasledstva članstva SFRJ v njej do leta 2000 ni uspela razrešiti. Čeprav je bil namen resolucij povsem jasen, je prišlo do težav v njihovi razlagi in uporabi. Iz sprejetih resolucij bi morale slediti vsaj dvoje. Prvič, da zaradi razpada Jugoslavija ne obstaja več kot država in zato ni več članica OZN. Drugič, da ZRJ ne more biti članica OZN, dokler za to ne zaprosi. Tako je situacijo razumela večina držav članic OZN. Ruska federacija, Kitajska in ZRJ pa so resolucije videle le kot suspenz sicer priznanih članskih pravic ZRJ. Temu mnenju se je pridružil tudi pravni svetovalec OZN Fleischhauer, ki je s to nelogično razlago povzročil absurdno in hibridno skoraj desetletje trajajočo prakso Sekretariata OZN. V svojem mnenju je namreč trdil, da sprejete resolucije, ki obravnavajo vprašanje članstva ZRJ v OZN, ne vplivajo niti na prenehanje niti na suspendiranje članstva Jugoslavije v OZN.¹⁷⁴ Zato je pred OZN plapolala zastava s peterokrako zvezdo SFRJ, v dvorani GS OZN je ostala tablica z imenom »Yugoslavia«, za katero ni smel nihče sedeti, v seznamu držav članic je bila vodena ustanovna članica Jugoslavija iz leta 1945; predstavniki ZRJ, katerih država sploh ni bila članica OZN, pa so izvajali vse diplomatske aktivnosti pri OZN, vključno s sprejemanjem in cirkuliranjem dokumentov. To je bilo še posebej absurdno, saj je ta »Yugoslavija« leta 1992 po mnenju Badinterjeve komisije, večine mednarodnopravne teorije in držav mednarodne skupnosti že razpadla in ni več obstajala kot država.¹⁷⁵ Preostale štiri naslednice so ves čas opozarjale in protestirale proti takšni praksi.

Takšno stanje je vladalo vse do 1. novembra 2000. Tega dne je bila ZRJ z na novo izvoljenim demokratičnim vodstvom na svojo prošnjo sprejeta kot nova članica v OZN. Tako je bilo dokončno potrjeno stališče, da je nekdanja SFRJ razpadla in prenehala obstajati, na njenem ozemlju pa je nastalo pet enakovrednih držav naslednic. Po tem je ZRJ tudi v drugih mednarodnih organizacijah postopoma zaprosila za članstvo in bila vanje sprejeta kot nova članica.

Omenjena praksa je pomembna ne le z vidika spora v konkretnem primeru med državami naslednicami Jugoslavije, a tudi za preučevanje mednarodnopravne teorije, prakse držav in mednarodnih organizacij ter razvoja pravil nasledstva držav na področju članstva v mednarodnih organizacijah. Potrdilo se je namreč pravilo, da ob razpadu države, če med državami naslednicami ni dosežen dogovor o morebitni kontinuiteti, ni mogoče članstva v mednarodni organizaciji avtomatično nadaljevati

174 Dokument OZN A/47/485.

175 A. Polak Petrič, Pomen nasledstva, nav. delo (2012), str. 15–16.

na podlagi nasledstva, ampak morajo države naslednice skladno s pravili statuta zaprositi za novo, naknadno članstvo.

Primer Sovjetske zveze

Primer razpada Sovjetske zveze je specifičen, tudi kar se tiče članstva v OZN in drugih mednarodnih organizacijah. V letih 1990 in 1991 so vse nekdanje sovjetske republike, z izjemo Ruske federacije, razglasile samostojnost, kmalu za tem pa je bila ustanovljena Skupnost neodvisnih držav (SND). 21. decembra 1991 je bil v Alma Ati podpisan sporazum, s katerim se je večina nekdanjih socialističnih republik strinjala, da Ruska federacija nadaljuje kontinuiteto države predhodnice, tudi kar se tiče članstva v vseh mednarodnih organizacijah, vključno s stalnim sedežem v VS OZN.¹⁷⁶

Skladno s tem je takratni predsednik Ruske federacije Boris Jelcin s pismom 24. decembra 1991 obvestil generalnega sekretarja OZN, da bo Ruska federacija nadaljevala članstvo ZSSR v OZN, vključno z VS OZN, ter vseh organih in organizacijah sistema OZN.¹⁷⁷ Prav tako je zaprosil, da se namesto ZSSR uporablja ime Ruska federacija. Na tak način, torej ne da bi morala zaprositi za članstvo ali postopati po pravilih za sprejem novih članic v OZN, je Ruska federacija šteta kot članica OZN od 24. oktobra 1945.¹⁷⁸ Ruska federacija je skladno s sporazumom, sklenjenim med državami naslednicami, in predvsem zaradi sprejetja takšnega dogovora na strani mednarodne skupnosti ter potrjeno s prakso mednarodnih organizacij ohranila mednarodnopravno osebnost ZSSR, in to ne glede na to, da je prišlo do razpada države, pri čemer načelno veljalo pravila popolnega nasledstva, torej, da nobena država naslednica ni država kontinuatorka. To stališče je sprejela tudi večina pravne doktrine, ki je za utemeljitev kontinuitete uporabila objektivna in subjektivna merila. Med objektivnimi dejavniki je treba omeniti, da je Rusija dejansko predstavljala velik del ozemlja in večino prebivalstva ZSSR, imela je večino njenih virov, oboroženih sil in sedež vlade. Izpolnjeni so bili tudi subjektivni dejavniki kontinuitete. Rusija je trdila in se štela za nadaljevanje ZSSR, prav tako pa je velika večina držav in mednarodnih organizacij to trditev priznala in sprejela. Zaradi ohranitve kontinuitete ZSSR s strani Ruske federacije nekateri avtorji celo menijo, da je pri ZSSR prišlo dejansko do večkratne odcepitve ali »delnega razpada«.¹⁷⁹

176 Prva tč. osmega odst. Sklepa Sveta vodij držav SND. Gl. tudi poglavje 3.4.

177 Prva tč. šestega odst. Sklepa Sveta vodij držav SND.

178 Spletna stran OZN o državah članicah, <<https://www.un.org/en/about-us/member-states>>.

179 I. Brownlie, nav. delo, 639.

Od 15 nekdanjih socialističnih republik ZSSR je torej le ena, Ruska federacija, ohranila članstvo države predhodnice v OZN in drugih mednarodnih organizacijah. Poseben položaj v smislu članstva v OZN sta imeli Ukrajina in Belorusija, ki sta obe državi naslednici po Sovjetski zvezi in sta priznali kontinuiteto Rusiji, a sta bili tudi sami kot socialistični republiki ustanovni članici OZN. Čeprav je članstvo v OZN skladno s pravili 3. in 4. člena UL OZN »rezervirano« le za države, so zmogovite sile po drugi svetovni vojni sprejele zanimiv kompromis. Na Jalti leta 1945, ko so potekala še zadnja usklajevanja med »velikimi tremi« – Churchillom, Roosveltom in Stalinom –, je slednji zaradi skrbi, da bodo v OZN številčno dominirale zaveznice ZDA, zahteval članstvo v novonastali globalni organizaciji za vse republike ZSSR, čeprav te niso bile neodvisne države in subjekti mednarodnega prava. Skliceval se je na dejstvo, da se je kot ustanovni članici v OZN nameravalo sprejeti tudi Indijo in Filipine; obe nista bili neodvisni državi leta 1945. Na Jalti je bil zato sprejet politični kompromis, na podlagi katerega sta dve sovjetski socialistični republiki (Ukrajina in Belorusija) postali ustanovni članici OZN in je ZSSR kot edina država na svetu poleg svojega sedeža in glasu v Generalni skupščini OZN dobila še dva. Ob tem je treba dodati, da Ukrajina in Belorusija med trajanjem ZSSR nista bili aktivni kot samostojni članici mednarodne skupnosti, kot članici OZN in nekaterih specializiranih agencij OZN ter kot pogodbenici nekaterih večstranskih konvencij. Bili pa sta obe izvoljeni kot nestalni članici VS OZN, Ukrajina celo dvakrat. Avgusta leta 1991, po razglasitvi samostojnosti in še pred dokončnim razpadom ZSSR decembra istega leta, sta obe novi državi OZN obvestili, da sta le spremenili naziv države, torej v Ukrajino in Belorusijo. Še naprej sta se šteli kot ustanovni članici OZN, čemur je pozneje pritrdil tudi pravni svetovalec OZN. Obe sta vodeni kot članici OZN od 24. oktobra 1945.

Tri baltske države, tudi nekdanje socialistične republike, nimajo statusa držav naslednic po Sovjetski zvezi, ampak nadaljujejo mednarodnopravno subjektiviteto, ki so jo imele pred sovjetsko okupacijo. Litva, Latvija in Estonija so morale zato zaprositi za sprejem v članstvo v OZN. Nove članice OZN so postale že 17. septembra 1991. Enako velja za preostalih devet držav naslednic po nekdanji ZSSR, ki štejejo kot države naslednice ZSSR, a po njej nimajo kontinuitete, in ker prej niso bile članice OZN, so morale za članstvo zaprositi »na novo«. Armenija, Azerbajdžan, Kazahstan, Kirgizistan, Republika Moldova, Tadžikistan, Turkmenistan in Uzbekistan so postali članice OZN 2. marca 1993, Gruzija pa 31. julija 1992. Na enak način so postale članice tudi drugih univerzalnih in regionalnih mednarodnih organizacij.

Ločitev dela ozemlja (primer Črne gore)

Praksa mednarodnih organizacij je ob ločitvi dela ozemlja (separacije, odcepitve) precej enotna, in sicer če se lahko določi država, ki nosi kontinuiteto države predhodnice, potem ta avtomatično nadaljuje njeno članstvo v mednarodnih

organizacijah.¹⁸⁰ Torej, odcepljeni del (nova država naslednica) mora zaprositi za novo članstvo, medtem ko ostanek prejšnje skupne države (država kontinuatorka) le nadaljuje članstvo države predhodnice v mednarodnih organizacijah.

Kontinuiteta se največkrat določi s sporazumom med zadevnimi državami. Srbija in Črna gora, ki sta bili zvezni enoti Zvezne republike Jugoslavije (ZRJ), ki je bila ena izmed petih držav naslednic SFRJ, sta 4. februarja 2003 sprejeli Ustavno listino Državne skupnosti Srbije in Črne gore,¹⁸¹ s katero sta spremenili naziv ZRJ v »Srbija in Črna gora« (SČG). Dodatno je ustavna listina v 60. členu določala, da se lahko zvezna enota po preteku treh let loči od federacije, za kar je potreben referendum. Zvezna enota, ki se loči od federacije, prepušča mednarodnopravno subjektiviteto drugi zvezni enoti – kontinuatorki. Vsa vprašanja se bodo nato reševala med državo kontinuatorko in samostojno državo, tj. to, ki se je ločila.¹⁸²

Črna gora je 21. maja 2006 izvedla referendum, na katerem je bilo odločeno, da se loči od državne skupnosti SČG.¹⁸³ Črna gora je postala samostojna in neodvisna država 3. junija 2006 s sprejetjem deklaracije o neodvisnosti. Skladno z omenjeno ustavno listino in s soglasjem obeh držav je Srbija kot država kontinuatorka nadaljevala mednarodnopravno osebnost Državne skupnosti, Črna gora pa je postala nova država mednarodne skupnosti. Državi sta že 10. julija 2006 sklenili Sporazum o urejanju članstva v mednarodnih finančnih organizacijah ter delitvi finančnih pravic in obveznosti.¹⁸⁴

Posledično je 5. junija 2006 Parlament Srbije sprejel odločitev, s katero je srbsko vlado in njene organe zavezal k sprejetju predpisov in ukrepov za zagotovitev vloge Srbije doma in v svetu kot pravne naslednice in kontinuatorke državne skupnosti SČG.¹⁸⁵ Odločitev je potrdila, da je Srbija v celoti prevzela pravno subjektiviteto in mednarodne obveznosti državne skupnosti. Zato je Srbija nadaljevala članstvo državne skupnosti (prej imenovane ZRJ) v OZN in vseh drugih mednarodnih organizacijah. V pismu 3. junija 2006, naslovljenem na generalnega sekretarja OZN, je predsednik

180 C. F. Amerasinghe, nav. delo, str. 112.

181 Ustavna listina Srbije in Črne gore, Ur. l. Srbije in Črne gore, št. 01/2003.

182 Prvi, drugi, četrti in peti odst. 60. člena.

183 Prvi odst. preambule.

184 Sporazum med Republiko Srbijo in Republiko Črna gora o urejanju članstva v mednarodnih finančnih organizacijah in delitvi finančnih pravic in obveznosti, Ur. l. Republike Črne gore, št. 45/2006.

185 Sklep o obveznostih državnih organov Republike Srbije pri izvrševanju pristojnosti Republike Srbije kot naslednice državne skupnosti Srbija in Črna gora, Ur. l. Republike Srbije, št. 48/2006.

Srbije obvestil, da članstvo Državne skupnosti SČG v OZN, vseh njegovih organih in v organizacijah v OZN sistemu nadaljuje Srbija.¹⁸⁶

Povsem drugače se je morala Črna gora uveljaviti kot nova samostojna država mednarodne skupnosti. Z deklaracijo o neodvisnosti 3. junija 2006 se je zavezala, da bo spoštovala načela OZN, Sveta Evrope, OVSE in drugih mednarodnih organizacij ter da bo začela postopke za sprejem v njihovo članstvo.¹⁸⁷ Skladno s tem je Črna gora postopoma postala članica vseh pomembnejših mednarodnih organizacij, na primer OVSE 22. junija 2006, OZN 28. junija 2006 ter Sveta Evrope 11. maja 2007. Če povzamemo: Zvezna republika Jugoslavija (ZRJ) je bila kot zadnja država naslednica SFRJ sprejeta v OZN 1. novembra 2000. Februarja 2003 se je preimenovala v Državno skupnost Srbije in Črne gore, kar pa ni imelo vpliva na njeno pravno subjektiviteto. Po razglasitvi samostojnosti Črne gore in njeni odcepitvi od države skupnosti je ta zaprosila za novo članstvo, medtem ko je Srbija nadaljevala članstvo v OZN kot država kontinuatorka državne skupnosti. Gre za klasičen in jasen primer aplikacije pravil nasledstva držav ob ločitvi dela ozemlja (odcepitve).

186 Zbirka UNTC, status sporazumov: zgodovinske informacije.

187 Deklaracija neodvisne Republike Črne gore, Ur. l. Republike Črne gore, št. 36/2006.

6. NASLEDSTVO DRŽAVNEGA PREMOŽENJA

Delitev premoženja je eno najbolj zapletenih vprašanj ob spremembi statusa države predhodnice. Iz življenja je znano, kako problematična je lahko delitev zapuščine ali skupnega premoženja zakoncev. Tudi, ko gre za države in delitev državnega premoženja so v igri številni interesi in apetiti. Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov iz leta 1983 državno premoženje države predhodnice opredeljuje kot »premoženje, pravice in pravne koristi, ki so bili na datum nasledstva držav skladni z notranjim pravom države predhodnice v njeni lasti«. ¹⁸⁸ Brez dvoma gre za pravilo, ki odraža običajno mednarodno pravo. ¹⁸⁹

Da je za opredelitev državnega premoženja relevantno notranje pravo države predhodnice, sta potrdila tudi Badinterjeva arbitražna komisija in Institut za mednarodno pravo, pri čemer zadnji navaja, da mora biti takšna notranjeppravna določitev skladna z mednarodnim pravom. ¹⁹⁰ Med redkimi izjemami, ki določajo drugače, je mogoče navesti Sporazum o vprašanjih nasledstva po nekdanji SFRJ, ki določa, da se za presojo, ali gre za državno premoženje, uporabi mednarodno pravo. ¹⁹¹ Relevantno je torej pravo države predhodnice in ne države naslednice, tudi če je med njimi država kontinuatorka, saj je ključno pravo, kot je veljalo ob datumu nasledstva.

Državno premoženje obsega nepremično in premično premoženje – na ozemlju države predhodnice in njeno premoženje v tujini pa tudi pravice in pravne koristi, ki so pripadale državi predhodnici. ¹⁹² Pri tem ni relevantna delitev na javno lastnino (*public domain*) in zasebno lastnino (*private domain*) države. ¹⁹³ Pri Jugoslaviji se je postavilo vprašanje, ali med državno premoženje sodi tudi premoženje podjetij v državni lasti. Badinterjeva komisija je glede tega ločila dve kategoriji, in sicer podjetja, ki izvajajo javne funkcije in katerih premoženje se pogojno lahko šteje za državno premoženje Jugoslavije, ter podjetja, ki so v državni lasti, vendar ne izvajajo državnih funkcij in

188 8. čl. Dunajske konvencije (1983).

189 Gl. predvsem: M. N. Shaw, nav. delo (2014), str. 715; J. Crawford, nav. delo (2012), str. 430.

190 Arbitražna komisija (11–15), točka 5 Mnenja 14, str. 1594 in prvi odst. 12. čl. Resolucije IDI o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov.

191 6. čl. Priloge A.

192 Gl. npr. A. Reinisch, P. Bachmayer, nav. delo, str. 21–30: o nasledstvu sredstev na bančnih računih v tujini, vprašanju nasledstva diplomatskega predstavništva v tujini in lastništva umetniških del v tujini.

193 Podrobno o razliki med tema konceptoma: D. P. O'Connell, nav. delo (1967), str. 199–204; P. K. Menon, nav. delo (1991), str. 77–78.

se zato štejejo za pravne osebe zasebnega prava.¹⁹⁴ Ta »jugoslovanski primer« je seveda poseben, saj je država poznala zelo specifičen institut »družbene lastnine«. Da premoženje podjetij, čeprav so bila ustanovljena z državnim premoženjem, ni državno premoženje in zato ni predmet nasledstva, je določil tudi Institut za mednarodno pravo.¹⁹⁵

Opredelitev »državnega premoženja« je pomembna tudi v kontekstu premoženja ozemeljskih enot (npr. zvezne republike ali mesta). Premoženje, ki je ob datumu nasledstva v njihovi lasti, ni državno premoženje in se kot tako ne nasledi, saj ni v lasti države predhodnice. Premoženje ozemeljske enote bo torej tudi po nasledstvu ostalo njej neodvisno od tega, v kateri državi se bo po datumu nasledstva nahajalo. V nobenem primeru se ne nasledi zasebna lastnina fizičnih in pravnih oseb, ki je zaščitena z načelom pridobljenih pravic. Gre za pravilo, ki je bilo v veljavi že v 19. stoletju in je zajeto že v sporazumu o nakupu Aljaske s strani ZDA, ki sta ga Ruski imperij in ZDA podpisala 30. marca 1867 v Washingtonu. S cesijo ozemlja so ZDA nasledile tudi premoženjske pravice na vseh javnih zemljiščih, trgih, praznem ozemlju ter na vseh javnih zgradbah, utrdbah, vojaških barakah in vseh drugih zgradbah, ki niso v zasebni lasti.¹⁹⁶ Niso pa jim pripadle zgradbe v zasebni lasti, med njimi tudi cerkve, ki jih je na cediranem ozemlju zgradila Ruska cerkev in so ostale v lasti pripadnikov pravoslavne cerkve, rezidentov Aljaske.

6.1 NAČELA IN PRAVILA NASLEDSTVA DRŽAVNEGA PREMOŽENJA

Praksa glede nasledstva državnega premoženja je homogena pri vseh vrstah nasledstva in kaže, da se premoženje države predhodnice nasledi neposredno na podlagi mednarodnega prava.¹⁹⁷ Na osnovi pregleda prakse in doktrine je mogoče izpostaviti nekatera precej trdno izoblikovana pravila in načela.

Pravilo nasledenega državnega premoženja

Dunajska konvencija o nasledstvu držav iz leta 1983 glede učinkov nasledstva premoženja določa, da prehod državnega premoženja države predhodnice povzroči, da njene pravice ugasnejo, država naslednica pa te pravice pridobi.¹⁹⁸ To dejansko

194 Arbitražna komisija (11–15), točke 5, 6 in 7 Mnenja 14, str. 1594.

195 Drugi odst. 12. čl. Resolucije IDI o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov.

196 II. čl. Sporazuma o cesiji Aljaske.

197 ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008), str. 328.

198 9. čl. Dunajske konvencije (1983).

pomeni, da država naslednica nasledi točno te pravice, ki so ugasnile za državo predhodnico; nasledi torej premoženje v takšnem stanju (npr. z obligacijskimi in drugimi obremenitvami v korist tretjih oseb), kot je obstajalo na datum nasledstva.

Obstajajo sicer redki primeri, ko je država naslednica nasledila premoženje v drugačni obliki, kot ga je država predhodnica »predala«. Tak je primer nasledstva rudnikov v Sarskem bazenu (*Saar basin*), kjer je Francija po prvi svetovni vojni premoženje nasledila brez dolgov,¹⁹⁹ vendar pa so tovrstna določila v praksi nasledstva zelo redka (zajemale so jih nekatere mirovne pogodbe), saj posegajo v pravice tretjih, kar je v nasprotju z načelom *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Nasledstvo premoženja brez stvarnih in obligacijskih obremenitev, ki so obstajale na datum nasledstva, bi prav tako lahko kršilo načelo *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet* – če lastninska pravica, ki jo pridobi država naslednica, zaradi nasledstva preneha biti obremenjena, pomeni, da je naslednica nasledila več, kot je imela država predhodnica.

Pravilo ohranjanja in varnosti državnega premoženja

Pravilo ohranjanja in varnosti državnega premoženja, ki je predmet nasledstva, je manj relevantno glede nepremičnega premoženja, ki se ob datumu nasledstva nahaja na ozemlju države naslednice, saj tega varuje sama država naslednica. Pomembnejše je to pravilo glede nepremičnega premoženja v tujini (npr. diplomatska in konzularna predstavništva) in premičnega premoženja.

Država, ki ima v posesti zadevno premoženje, je dolžna ukreniti vse, da prepreči njegovo poškodovanje ali uničenje. Dunajska konvencija o nasledstvu držav iz leta 1983 dolžnost varovanja premoženja nalaga samo državi predhodnici,²⁰⁰ čeprav je bolj smiselno, da imajo takšno dolžnost vse države, tj. tudi tretje države, na ozemlju katerih se ob datumu nasledstva nahaja premoženje države predhodnice. Institut za mednarodno pravo je zato pri opredelitvi pravil izbral izraz »zadevne države« (*states concerned*) in z njim k dolžnosti varovanja vključil tudi preostale države.²⁰¹

199 Četrti odst. prvega poglavja aneksa k 50. čl. Sporazuma iz Versaillesa.

200 13. čl. Dunajske konvencije (1983).

201 18. čl. Resolucije IDI o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov.

Pravilo neodplačnega nasledstva premoženja

Država naslednica nasledi premoženje države predhodnice neodplačno, pri čemer se lahko zadevne države dogovorijo tudi drugače oziroma tako odloči mednarodno sodišče ali tribunal.²⁰² To pravilo skoraj brez izjem potrjuje tudi praksa. Zaradi spoštovanja načela pravičnosti je mogoč tudi dogovor o kompenzaciji, predvsem v povezavi z nasledstvom dolgov.²⁰³

Pravilo nerelevantnosti načina financiranja premoženja

Pri nasledstvu državnega premoženja način pridobitve in financiranja tega premoženja nista relevantna; na njegovo nasledstvo ne vplivajo posojila in morebitna plačila tega premoženja.²⁰⁴ Način financiranja konkretnega premoženja ima lahko vpliv na drugo materijo nasledstva – dolgove (t. i. alocirani dolgovi), zaradi česar so mogoči omenjeni dogovori o kompenzaciji. Za nasledstvo premoženja je relevantno samo to, da gre ob datumu nasledstva za premoženje države predhodnice.²⁰⁵

Načelo povezanosti

Načelo povezanosti premoženja z državo naslednico določa, da premoženje, ki je povezano z dejavnostjo ene izmed držav naslednic, nasledi ta država naslednica. Povezava med naslednico je lahko teritorialna (načelo teritorialne provenience), lahko pa izvira iz drugačne osnove (npr. načelo funkcionalne povezanosti). Kršitev načela povezanosti premoženja z državo naslednico lahko pomeni kršitev načela dobre vere in pravila pravičnega deleža.²⁰⁶

Načelo pravičnosti in pravičnega deleža

Načelo pravičnosti je osnovno pravilo, ki mu sledijo vsi relevantni členi posebnega dela Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983.²⁰⁷ Pravičnost je tudi osnovni element za razlago določil konvencije; mogoče je reči, da je pravičnost osnovni princip konvencije oziroma cilj, h kateremu konvencija stremi. Skladno z njim preide

202 11. čl. Dunajske konvencije (1983).

203 17. in 18. čl. Dunajske konvencije (1983), 7. čl. Resolucije IDI o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov.

204 Arbitražna komisija (11–15), točki 3 in 4 Mnenja 14, str. 1594.

205 S. Oeter, nav. delo, str. 94.

206 Komentar k Dunajski konvenciji (1983), str. 30; R. Streinz, nav. delo, str. 227.

207 17., 18., 31., 37., 40. in 41. čl.

premoženje, ki se ne nasledi na osnovi načela povezanosti, državam naslednicam na osnovi pravičnega deleža, določi pa se lahko tudi pravična kompenzacija.²⁰⁸ Konvencija ne določa, kaj je »pravičnost«, in določitev o tem prepušča državam. Načelo pravičnosti se na enak način uporablja tudi za druga področja ureditve konvencije, tj. za nasledstvo arhivov in dolgov.

Pomen pravičnosti in pravičnega deleža je prepoznala tudi Badinterjeva komisija, ki je »pravičen rezultat« opredelila kot osnovni cilj nasledstva pravic in obveznosti nekdanje SFRJ. Navedla je, da je določitev pravičnega rezultata glavna skrb nasledstvenih pogajanj ter da mora biti enakost pravic in obveznosti popolnoma spoštovana.²⁰⁹

Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 še določa, da naj se pravičnost in pravičen delež upoštevata tudi v skupni bilanci nasledstva v odnosu vseh pravic in pravnih koristi do obveznosti (posebej dolgov), ki jih pridobi država naslednica.²¹⁰ Konvencija ne zahteva pravičnih deležev pri vsaki posamezni kategoriji premoženja in obveznosti, ampak da je skupna (končna) delitev pravična, torej rezultat delitve premoženja in dolgov mora biti na koncu pravičen.²¹¹ Kadar pravičnost ni dosežena, jo je nujno doseči na drug način, npr. s predajo nekaterega premoženja, finančno odškodnino itn.²¹²

6.2 VRSTE DRŽAVNEGA PREMOŽENJA

Za potrebe oblikovanja pravil nasledstva je relevantna delitev državnega premoženja v naslednje kategorije: a) nepremično premoženje na ozemlju države naslednice; b) nepremično premoženje v tujini (tj. v tretjih državah); c) premično premoženje, ki ima posebno vez z eno izmed držav naslednic; č) premično premoženje, ki te posebne vezi nima. Zadnji dve točki zajemata tudi pravice in pravne koristi.

208 Gl. posebej: M. Koskenniemi, nav. delo, str. 91; o pomenu načela pravičnosti gl. tudi: C. Stahn, nav. delo, str. 383–384; V.-D. Degan, *State succession*, nav. delo, str. 188–192; ILA, *Vidiki prava nasledstva držav* (2008), str. 333. Dela v celoti posvečena temu področju: S. Oeter, nav. delo; V.-D. Degan, nav. delo (1970); C.R. Rossi, nav. delo.

209 Arbitražna komisija (1–10), drugi odst. točke 2 Mnenja 9, str. 1524 in tretji odst. točke 4 Mnenja 9, str. 1525.

210 Gl. npr. 40. in 41. čl. Dunajske konvencije (1983).

211 Arbitražna komisija (11–15), točka 2 Mnenja 13, str. 1592 in prvi odst. 8. čl. Resolucije IDI o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov.

212 Tretji odst. 16. čl. Dunajske konvencije (1983).

Logično je, da **nepremično premoženje** nasledi država naslednica, na ozemlju katere se to premoženje nahaja, kar je tudi eno izmed pravil običajnega mednarodnega prava.²¹³ Mogoče ga je najti v najstarejših primerih nasledstvenih sporazumov, na primer v sporazumih o cesiji Louisiane s strani Francije (1803) in Aljaske s strani Rusije (1867) pa tudi med novejšimi sporazumi – to določilo je zajeto v Sporazumu o vprašanih nasledstva po SFRJ (2001) in v sporazumu o posledicah odcepitve Južnega Sudana (2012).

Nepremično premoženje **v tujini** večinoma predstavljajo diplomatsko-konzularna predstavništva, torej poslopja veleposlaništev, rezidenc in konzulatov države predhodnice v tujini. To premoženje ob nasledstvu s kontinuiteto navadno ostane državi kontinuatorki, pri čemer se to upošteva pri izračunu pravičnega deleža. Državi naslednici pripade to premoženje tudi ob pripojitvi in združitvi, pri razpadu države predhodnice pa se razdeli državam naslednicam v pravičnem deležu.

Posebna vez ene izmed držav naslednic glede **premičnega premoženja** lahko izvira iz geografske povezave, lahko pa tudi iz kulturne, zgodovinske, znanstvene in iz druge. Medtem ko ameriška doktrina določa preprosto geografsko povezavo, po kateri država naslednica nasledi premično premoženje, ki se nahaja na njenem ozemlju (načelo teritorialne povezanosti),²¹⁴ pa Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 kot osnovno merilo določa povezavo »z dejavnostjo države predhodnice glede ozemlja, na katero se nanaša nasledstvo držav«.²¹⁵ Gre za načelo funkcionalne povezanosti. Institut za mednarodno pravo je izbral vmesno možnost in ob načelu funkcionalne povezanosti dodatno določil še, da država naslednica nasledi premoženje, ki je »tesno povezano z ozemljem«, ki ga je nasledila.²¹⁶

Pomembno posebno povezavo predstavlja **kulturna dediščina**, saj državi naslednici pripada tudi premoženje, ki ima velik pomen za njeno kulturno dediščino. To pravilo potrjuje tudi praksa držav vse od prve svetovne vojne naprej, ki ob geografski povezavi glede nasledstva premičnega premoženja določa tudi povezavo, osnovano

213 V.-D. Degan, *State succession*, nav. delo, str. 166; M. N. Shaw, nav. delo (1994), str. 88; Arbitražna komisija (11–15), točka 3 Mnenja 14, str. 1593–1595.

214 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §209, str. 102–103.

215 Drugi odst. 14. čl. (cesija), prvi odst. 15. čl. (»nova neodvisna država«), prvi odst. 17. čl. (ločitev) in prvi odst. 18. čl. (razpad) Dunajske konvencije (1983).

216 Prvi odst. 20. čl. in prvi odst. 16. čl. Resolucije IDI o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov.

na kulturni dediščini.²¹⁷ Kulturna povezava lahko sloni na nacionalnosti avtorja, povezavi predmeta (premoženja) in zgodovine naroda ter na drugih podobnih osnovah.

Vse drugo premoženje države predhodnice spada pod točko č) zgoraj omenjene kategorizacije državnega premoženja. Ta se razdeli različno, na kar vpliva predvsem obstoj države kontinuatorke; tudi praksa nasledstva glede tega dela je deljena. Navadno to premoženje ostane državi kontinuatorki, če te ni, pa se sorazmerno v pravičnih deležih razdeli med države naslednice. Pri pripojitvi in združitvi ga nasledi država naslednica.

6.3 NEKATERI PRIMERI IZ PRAKSE

Ločitve držav od nekdanjega Ruskega imperija

Prvi svetovni vojni so sledile tudi odcepitve od nekdanjega Ruskega imperija. Sporazumi z Estonijo, Latvijo, Litvo in s Poljsko so zajemali tudi nasledstvo kulturne dediščine. Mirovna pogodba iz Rige (18. marec 1921), ki so jo podpisale Poljska na eni strani ter Rusija in Ukrajina na drugi, določa, da si pogodbenice izmenjajo tudi predmete kulturne dediščine (»gradiva iz knjižnic, arheološke kolekcije in arhive, kolekcije umetniških del, kolekcije katere koli narave in predmete zgodovinske, narodne, umetniške, arheološke, znanstvene in splošnoizobraževalne vrednosti«), ki so bili odneseni z območja Poljske v Rusijo ali Ukrajino in nasprotno od 1. januarja 1772, prav tako tudi večino vojnih trofejev, vendar ne tistih iz prve svetovne vojne. Ti predmeti se vrnejo neodvisno od načina pridobitve in ne glede na lastnika ob pridobitvi ali pozneje.²¹⁸

Pakistan

Po odcepitvi Pakistana od Indije je Pakistan ob premoženju, ki se je razdelilo po načelu teritorialne povezanosti, nasledil tudi del nerazdeljenih sredstev državne banke. Od teh sredstev je Pakistan nasledil 17,5 %, 82,5 % pa je ostalo Indiji. Pakistan je nasledil tudi sorazmeren delež finančnih sredstev centralne vlade, v takšnem razmerju, kot je bilo razmerje bankovcev, ki so bili v obtoku v Pakistanu v odnosu do celotne države predhodnice.²¹⁹ Premoženje državne pošte in železnic (vključujoč lokomotive in vagone) je bilo razdeljeno med obe državi skladno z deležem nasledenih železniških

217 A. Jakubowski, nav. delo (2014), str. 380–382. A. Jakubowski, nav. delo (2015), str. 218–234.

218 §1 in §3 11. čl. Mirovne pogodbe iz Rige (Poljska).

219 M. Bedjaoui, Eighth report, nav. delo, §34, str. 86.

prog. Orožarske tovarne so pripadle Indiji, ki je Pakistanu predala denarna sredstva za gradnjo nove tovarne za izdelavo streliva, Pakistan pa je prav tako nasledil tretjino vojaške opreme.²²⁰

Južni Sudan

Zanimiv pristop je bil ubran ob odcepitvi Južnega Sudana od Sudana. Po dvajsetih letih notranjih oboroženih spopadov se je Južni Sudan 9. julija 2011 ločil od Sudana in je bil 14. julija 2011 sprejet v članstvo OZN. Državi sta 27. septembra 2012 za rešitev nasledstvenih vprašanj sklenili Sporazum o ekonomskih vprašanjih. Ta določa pogojno rešitev, skladno s katero Sudanu kot državi kontinuatorki ostanejo vsi zunanji dolgovi v zameno za vse premoženje, ki se nahaja v tujini, vendar sta se obe državi zavezali, da bosta v dveh letih » naredili vse mogoče«, da mednarodna skupnost Sudanu v čim večji meri odpiše dolgove. Če ne uspe, bo dogovor o pogojni rešitvi prenehal veljati, državi pa se bosta v dobri veri pogajali za sklenitev dogovora o razdelitvi zunanjega dolga in premoženja v tujini.²²¹ Zanimivo je, da sporazum v tem primeru ne navaja meril za delitev premoženja v tujini. Za delitev državnega premoženja na ozemlju držav naslednic se primarno uporabi načelo teritorialne povezanosti, po katerem vsaka nasledi premoženje, ki »ima povezavo« z njenim ozemljem. Po tem načelu bo premoženje, ki se nahaja na ozemlju naslednice, pripadlo tej naslednici.²²²

Sporazum posebej določa nasledstvo kulturne dediščine: »Premoženje, ki ima poseben pomen za kulturno nasledstvo države ali ki izvira iz te države, bo pripadlo tej državi in bo, če bo to mogoče, v to državo vrnjeno.« Predmeti kulturne dediščine se nasledijo brezplačno. Država, v kateri se tovrstni predmeti nahajajo, je zadolžena za njegovo repatriacijo, če ta ni mogoča, pa se bosta državi dogovorili glede dostopa do teh predmetov.²²³

Črna gora

Po odcepitvi je Črna gora s Srbijo 10. julija 2006 sklenila Sporazum o urejanju članstva v mednarodnih finančnih organizacijah ter delitvi finančnih pravic in obveznosti, s katerim sta državi razdelili med drugim tudi finančna sredstva. Sporazum določa delitev deviznih računov v tujini, zlata, delnic in dividend pri Banki za mednarodno

220 D. P. O'Connell, nav. delo (1967), str. 220–221.

221 3.1 in 3.2 čl. Sporazuma med Sudanom in Južnim Sudanom o ekonomskih vprašanjih.

222 4.1.1 in 4.1.2 a) čl.

223 4.1 in 4.2 čl.

poravnavo (BIS – *Bank for International Settlement*). Črni gori je pripadlo 5,88 %.²²⁴ Pri tem sta se državi dogovorili, da se bo znesek 2,5 milijona USD, ki jih Vlada Črne gore in javno podjetje Letališča Črne gore dolgujeta Vladi Srbije, odštel od vsote deviznih sredstev, ki se delijo v nasledstvenem procesu.²²⁵

Češkoslovaška

Zvezni republiki Češka in Slovaška sta že pred razpadom sprejeli dogovor o posledicah nasledstva v obliki Ustavnega zakona št. 541/1992, ki ga je 13. novembra 1992 sprejel zvezni parlament ČSZR in določil osnovna pravila delitve premoženja in obveznosti po razpadu ČSZR.²²⁶ Opredelil je nasledstvo premičnega in nepremičnega premoženja, finančnih in monetarnih sredstev in rezerv ter drugega premoženja in pravic na in izven ozemlja ČSZR.²²⁷ Osnovno je bilo načelo teritorialne povezanosti, ki je za nepremično premoženje veljalo brez izjeme, za premično pa le, če je bilo to premoženje po svoji namembnosti oziroma značaju del nepremične stvari. Ostalo premoženje sta na osnovi števila prebivalcev razdelili po razmerju 2 : 1, pri čemer Češki pripade večji delež.²²⁸ Pri delitvi sta upoštevali tudi ekonomsko učinkovitost ter prihodnjo rabo premoženja.²²⁹

Glede manjšega dela premoženja sta državi določili drugačno razmerje. Premično premoženje privatizacijskega sklada je bilo razdeljeno na osnovi teritorialne povezanosti, za sredstva, pridobljena s prodajo privatizacijskih kuponov, pa razmerje 2,29 : 1, v korist Češke.²³⁰ Glede članskih kvot v IMF je bilo dogovorjeno, da jih bo določil sam IMF, ki jih je kasneje razdelil v razmerju 69,1% za Češko in 30,9% za Slovaško.²³¹ Za ostale kapitalske vložke pri Svetovni banki je obveljalo razmerje 2:1. Državi naslednici sta se tudi dogovorili, da bosta glede delitve zvezne televizije, radia, tiskovne agencije, železnic, pošte idr. sprejeli poseben zakon, enako glede pravic do upravljanja s tranzitnim plinskim cevovodom, Češkoslovaško letalsko družbo,

224 2. čl. Sporazum med Republiko Srbijo in Republiko Črno goro o urejanju članstva v mednarodnih finančnih organizacijah in delitvi finančnih pravic in obveznosti, Ur. l. Republike Črne gore, št. 45/2006.

225 10. čl.

226 Ustavni zakon o delitvi premoženja ČSZR med Češko in Slovaško in o njenem nasledstvu (Ustavni zakon ČSZR št. 541/1992), Zbirka zakonov ČSZR, št. 110/1992.

227 2. čl. Ustavnega zakona ČSZR št. 541/1992.

228 Tč. a in b prvega odst. 3. čl.

229 Drugi odst. 3 čl.

230 13. čl.

231 P. R. Williams, J. Harris, nav. delo, str. 404.

državnimi zunanjetrgovinskimi podjetji itn.²³² Posebna pravila sta sprejeli tudi glede delitve premoženja javnih podjetij (oz. podjetij v državni lasti), ki imajo sedež v eni, predstavništvo pa tudi v drugi državi naslednici.²³³

Glede delitve diplomatskih predstavništev naj bi se tudi uporabilo razmerje 2:1, vendar sta se državi v praksi dogovorili drugače zaradi zagotavljanja učinkovite razporeditve diplomatske zastopanosti. Do določenih zapletov je prišlo glede delitve sredstev centralne banke in sredstev od prodaje privatizacijskih kuponov.²³⁴ Leta 1999 je bil sklenjen sporazum, s katerim sta državi potrdili dokončnost delitve premoženja in prepoved kasnejših zahtevkov, z edino izjemo naknadno v tujini najdenega premoženja.²³⁵

232 Drugi in šesti odst. 13. čl. Ustavnega zakona ČSZR št. 541/1992.

233 8. čl.

234 P. R. Williams, J. Harris, nav. delo, str. 406.

235 Sporazum med Vlado Češke republike in Vlado Slovaške republike o statusu Komisije za ureditev premoženja ČSZR po razpadu ČSZR, Ur. l. Slovaške republike št. 55/1999.

7. NASLEDSTVO DRŽAVNIH DOLGOV

Glede na 33. člen Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov iz leta 1983 pomeni državni dolg »vsako finančno obveznost države predhodnice, ki skladno z mednarodnim pravom nastane do druge države, mednarodne organizacije ali katerega koli drugega subjekta mednarodnega prava«. Gre za finančno obligacijo, torej za dolg, ki vsebuje denarni vidik. Izraz »državni dolg« je relevanten samo s pasivne strani, tj. s strani države dolžnice. Na strani upnice se dolg upošteva kot terjatev in s tem kot premoženje.

7.1 UPNIK KOT SUBJEKT MEDNARODNEGA JAVNEGA ALI ZASEBNEGA PRAVA

Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 ureja samo dolg države do subjektov mednarodnega prava, ne vključuje pa dolga do subjektov zasebnega prava. V praksi do razlikovanja med upniki javnega in zasebnega prava ne prihaja, prav tako te razlike ne priznavata ameriška doktrina in Inštitut za mednarodno pravo.²³⁶ Praksa po koncu druge svetovne vojne kaže na veliko primerov dolga do t. i. Londonskega kluba, neformalnega združenja bank upnic, torej upnikov zasebnega prava. Dolgovi do Londonskega kluba so bili predmet nasledstva tudi ob razpadih držav, kot so SFRJ, Češkoslovaška in Sovjetska zveza, pri čemer se njihovo nasledstvo ni v ničemer razlikovalo od nasledstva dolgov do subjektov mednarodnega prava (npr. drugih držav). Iz tega sledi, da je v praksi ureditev Dunajske konvencije na neki način presežena, saj zadevne države urejajo nasledstvo državnega dolga tudi do subjektov zasebnega in ne le javnega prava.

Nedvomno pa med dolgove države ne spadajo dolgovi subjektov zasebnega prava do drugih subjektov zasebnega prava, ne glede na to, ali se nahajajo v državi predhodnici, državi naslednici ali v tretji državi. Ob nasledstvu lahko države uredijo tudi zaščito pravic in obveznosti oseb zasebnega prava, vendar v tem primeru ne gre za področje državnega dolga.

236 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §209, tč. b, str. 103; tč. b 22. čl. in prvi odst. 20. čl. Resolucije IDI o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov.

7.2 VRSTE DOLGOV

Dolgovi lahko nastanejo na različni pravni osnovi, med katerimi sta najpogostejši mednarodna pogodba in enostranska obljuba, lahko pa nastanejo tudi kot posledica kršitve mednarodnopravne norme. Ob tem je treba poudariti, da nasledstvo dolga ni posledica nasledstva pravne osnove (npr. nasledstva mednarodne pogodbe, na osnovi katere je nastal dolg), ampak je dolg nasleden samostojno.

Državni, lokalizirani in lokalni dolg

Z vidika nasledstva je najpomembnejše razlikovanje med vrstami dolga glede na a) organ države predhodnice, ki je prevzel dolg (tj. centralni ali lokalni) in b) subjekt, ki je imel koristi od sredstev, pridobljenih v dolg. Skladno s tem se dolg deli na splošni državni (nealocirani), lokalizirani (alocirani) in lokalni. Splošni državni dolg (nealocirani) je dolg, ki ga je prevzela centralna državna oblast v korist celotne države (npr. z namenom poravnave državnih obveznosti). Lokalizirani (alocirani) dolg je prevzela centralna državna oblast v korist omejenega dela ozemlja (npr. za financiranje infrastrukturnega projekta v posamezni zvezni republiki). Lokalni dolg pa je prevzela lokalna oblast (npr. občina, zvezna republika) v korist ozemeljske enote, ki jo vodi.²³⁷

Pomembno je vedeti, da **lokalni dolg ni državni dolg**, saj bremeni ozemeljsko enoto, ki ima lahko večjo ali manjšo avtonomijo pri sprejemanju odločitev, tj. tudi glede prevzema dolga. Lokalni dolgovi bodo tudi po datumu nasledstva ostali ozemeljski enoti, ne glede na to, v kateri državi naslednici se bo nahajala.²³⁸ To pravilo ima po mnenju nekaterih avtorjev celo status običajnega mednarodnega prava.²³⁹ Nasledstvo na ta dolg torej ne vpliva, res pa je, da se lahko ta dolg po datumu nasledstva prenese na državo naslednico, znotraj katere se bo nahajala ta ozemeljska enota, vendar bo do tega prišlo po notranjih pravilih države naslednice in šele po datumu nasledstva. Če se ta ozemeljska enota loči od matične države in kot samostojna postane država naslednica, pa je razumljivo, da bodo njeni dolgovi postali dolgovi države naslednice.

Ločnica med lokalnimi in lokaliziranimi dolgovi ni vedno jasna. Z njo se je pri sprejemanju konvencije ukvarjala tudi Komisija za mednarodno pravo in oblikovala merila, ki jih je treba v tem pogledu presoјati. Ta merila so: a) kdo je dolžnik (lokalna oblast ali centralna oblast v imenu lokalne oblasti); b) ali obstaja finančna avtonomija (ali ima lokalna oblast finančno avtonomijo in v kakšnem obsegu); c) kakšen je

237 P. R. Williams, J. Harris, nav. delo, str. 360–361.

238 Komentar k Dunajski konvenciji (1983), §16, str. 74.

239 M. N. Shaw, nav. delo (2014), str. 722.

namen (namen uporabe sredstev ozemeljske enote ali celotne države); č) kakšno je zavarovanje dolga (ali je dolg zavarovan s sredstvi ali z dohodki ozemeljske enote).²⁴⁰ Da bi dolg lahko šteli kot lokalni, morajo biti hkrati izpolnjeni pogoji po vseh merilih; tako npr. lahko ozemeljska enota sama prevzame dolg (merilo a) z namenom uporabe na lokalni ravni (merilo c), vendar dejansko izvaja svoje pristojnosti po pooblastilu centralne oblasti, zato ni izpolnjeno merilo finančne avtonomije (merilo b). V tem primeru bi torej govorili o lokaliziranem dolgu.²⁴¹

Drugače kot lokalni pa **splošni državni in lokalizirani dolgovi** sodijo med državne dolgove. Za ločevanje med tema vrstama dolgov je Komisija za mednarodno pravo določila, da gre za lokalizirane dolgove, če a) je država ob prevzemu dolga načrtovala porabo pridobljenih sredstev v korist konkretnega ozemlja (t. i. merilo nameravane porabe); b) je država dejansko uporabila ta sredstva na konkretnem ozemlju (t. i. merilo dejanske uporabe); c) je konkretno ozemlje dejansko imelo korist od teh sredstev (tj. merilo dejanske koristi).²⁴² Ta merila so uporabljiva tudi ob morebitnih zlorabah centralnih organov, sploh glede t. i. zavržnih (*odious*) dolgov. Lokaliziran dolg navadno nasledi država naslednica, ki nasledi ozemlje, ki je imelo korist od izposojenih sredstev, npr. če so bila sredstva uporabljena za gradnjo hidroelektrarne na ozemlju, ki se je pozneje ločilo, ta dolg v celoti nasledi država naslednica, na ozemlju katere se ta hidroelektrarna nahaja.

Ločitve med splošnim državnim in lokaliziranim dolgom Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 eksplicitno ne navaja. Ta izhaja implicitno iz členov o posebnih vrstah nasledstva držav z uporabo fraze »pri čemer se posebej upoštevajo premoženje, pravice in pravne koristi, ki v razmerju s tem državnim dolgom preidejo na državo naslednico«.²⁴³

Administrativni dolg

Administrativni dolg nastane z normalnim izvajanjem administrativne dejavnosti posamezne države ali ozemeljske enote. Tak dolg je po svoji vsebini lahko splošni državni in lokalni, in sicer odvisno od tega, katera javna uprava je tak dolg prevzela. Vedno pa gre za javni in ne za zasebni dolg.²⁴⁴

240 Dokument American Law Institute o pravi zunanjih odnosov, §20, str. 75.

241 ILA, Nasledstvo novih držav v zvezi s pogodbami in drugimi obveznostmi njihovih predhodnic, str. 106.

242 Komentar k Dunajski konvenciji (1983), §24, str. 76.

243 37., 40. in 41. čl. Dunajske konvencije (1983).

244 Komentar k Dunajski konvenciji (1983), §32, str. 77.

Dolg javnih podjetij in podjetij v državni lasti

Komisija za mednarodno pravo posebej omenja dolg javnih podjetij in drugih javnih ustanov, ki imajo svojo lastno pravno subjektiviteto ter administrativno in vodstveno avtonomijo ter so namenjene izvajanju javne funkcije. Dolg javnih podjetij komisija vsebinsko izenačuje z lokalnimi dolgovi, ki niso državni dolg in kot taki niso predmet nasledstva, ampak ostanejo obveznost javnega podjetja tudi po trenutku nasledstva.²⁴⁵

Povsem drugače pa resolucija Inštituta za mednarodno pravo te dolgove izenačuje s splošnimi državnimi dolgovi ne glede na mesto registracije. Glede na resolucijo IDI se za državna podjetja, ki so delovala na državni ravni, smiselno uporabijo tudi določila o lokaliziranem dolgu.²⁴⁶

Jamstvo / poroštvo za dolgove

Dolg je lahko zavarovan z zastavno pravico na premoženju. Posledice so odvisne predvsem od vsebine pravic, ki jih ima upnik na zastavljenem premoženju, vendar, kot prikazuje praksa, nasledi obveznosti, povezane z zastavljenim premoženjem, država naslednica, ki nasledi to premoženje.²⁴⁷

Ob lokaliziranem ali lokalnem dolgu ter dolgu javnih podjetij lahko upniki zahtevajo poroštvo centralne oblasti. Velika podobnost med lokaliziranim dolgom na eni strani in lokalnim dolgom z jamstvom centralne oblasti na drugi strani se je omenjala že med sprejemanjem Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983. Enako velja tudi glede dolga javnih podjetij, za katera jamči centralna oblast, saj je v večini primerov upravljanje javnih podjetij podrejeno državi.²⁴⁸ V praksi se dolg in poroštvo včasih nasledita ločeno. Ob nasledstvu s kontinuiteto se zgodi, da poroštvo še dolgo ostane državi kontinuatorki oz. ostane, vse dokler država naslednica in država kontinuatorka z upnikom ne skleneta sporazuma o prenosu poroštva. Tako se je zgodilo npr. pri odcepitvi Singapurja od Malezije in pri razpadu Združene arabske republike na Egipt in Sirijo.

245 Prav tam, §29–31, str. 76–77.

246 Drugi odst. 28. čl. Resolucije IDI o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov.

247 D. P. O'Connell, nav. delo (1951), str. 214.

248 M. Bedjaoui, Ninth report, nav. delo, §31, str. 53–54.

Zavržni dolgovi

Gre za dolgove (*odious debts*), ki niso pridobljeni v korist prebivalcev ozemlja oz. so celo pridobljeni njim v škodo.²⁴⁹ Med zavržne spadajo dolg za financiranje vojne, sovražni dolg, vzet z namenom podjarmljenja prebivalstva (*hostile debt*), in t. i. režimski dolg (poimenovan tudi »dolg tretjega sveta«), ki ga v imenu države, vendar v lastno (osebno) korist, prevzame samodržec oz. režim.²⁵⁰ Dolgovi so zavržni, če izpolnjujejo tri pogoje: a) pridobljeni so brez soglasja prebivalcev; b) koristi, ki iz njih izhajajo, se ne razprostirajo na prebivalce; c) kreditodajalec se zaveda spornosti tega dolga.²⁵¹

Ta vrsta dolgov ni predmet nasledstva. Društvo za mednarodno pravo ob tem navaja, da praksa držav potrjuje, da država, ki je v vojni pridobila neko ozemlje, ni obvezana vrniti dolga, ki ga je to ozemlje prevzelo z namenom vojskovanja z državo osvajalko, tj. vojnega dolga.²⁵² Treba pa je tudi omeniti, da se po drugi svetovni vojni vprašanje nasledstva zavržnih dolgov v praksi ni pojavljalo.²⁵³

Komisija za mednarodno pravo za zavržne dolgove uporabi analogijo s področja odgovornosti držav. Skladno z mednarodnim pravom je za dejanja vlade odgovorna država, zato je enako smiselno tudi ob dolgovih.²⁵⁴

Deliktne dolgovi

Dolg države lahko nastane, ko država prekrši mednarodnopravno obveznost in je zato oškodovancu obvezana poravnati odškodnino. Dolg, ki izvira iz takšne odškodnine, je imenovan deliktne dolg. Z vidika nasledstva dolgov je pomembno, da je odškodnina dosojena oz. dogovorjena pred datumom nasledstva, saj bo v tem primeru nasledena kot dolg. Če do datuma nasledstva odločitev o odškodnini še ne bi bila sprejeta in bi

249 P. R. Williams, J. Harris, nav. delo, str. 408; P. K. Menon, nav. delo (1986), str. 117.

250 D. P. O'Connell, nav. delo (1956), str. 187.

251 K. H. Anderson, nav. delo, str. 408; J. A. King, nav. delo, str. 630; C. Ochoa, nav. delo, str. 116–117.

252 ILA, Nasledstvo novih držav v zvezi s pogodbami in drugimi obveznostmi njihovih predhodnic, str. 111.

253 Nasledstvo zavržnih dolgov se v nedavni doktrini pojavlja v povezavi s spremembo režimov (npr. v Iraku). Avtorji na osnovi pravil o nasledstvu zavržnih dolgov poskušajo dokazati, da bi ti dolgovi morali ugasniti tudi ob bistveni spremembi režima (gl. npr. A. Gelpern, nav. delo; S. Ludington, M. Gulati, nav. delo.)

254 Komentar k Dunajski konvenciji (1983), §39 in 43, str. 78–79.

bilo tako še vedno odprto vprašanje primerne reparacije za mednarodno protipravno dejanje, je govor o nasledstvu odgovornosti držav.²⁵⁵

Pri pripravi Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983 je Komisija za mednarodno pravo odločila, da teh dolgov posebej ne izpostavlja, saj gre kljub drugačni naravi nastanka za dolg, urejen s pravili o nasledstvu dolgov, njihov nastanek in posledice pa so urejeni s pravili o odgovornosti držav.²⁵⁶

7.3 NAČELA IN PRAVILA NASLEDSTVA DRŽAVNIH DOLGOV

Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 se z nasledstvom državnih dolgov ukvarja v svojem IV. delu. Določa, da z nasledstvom državnih dolgov »ugasnejo obveznosti države predhodnice, nastanejo pa obveznosti držav naslednic glede državnih dolgov, ki preidejo na državo naslednico«, in sicer z datumom nasledstva držav, če se »zadevne države ne dogovorijo drugače ali če ustrezno mednarodno telo ne odloči drugače«. ²⁵⁷

Na tem mestu je ponovno treba navesti definicijo nasledstva, ki jo je sprejela ameriška doktrina, skladno s katero predmet nasledstva ne »ugasne«, ampak »preide« na državo naslednico.²⁵⁸ Če bi dolgovi ugasnili, bi nasledstvo pomenilo novacijo oz. vzpostavitev razmerja *de novo*, čeprav je bolj smiselno, da se dolgovi prenesejo, saj tudi vsi elementi dolžniškega razmerja (ročnost, obresti idr.) navadno ostanejo identični.²⁵⁹

Ob nasledstvu dolgov dejansko nastane **trojno razmerje**: država predhodnica – upnik – država naslednica. To predstavlja tudi bistveno razliko med nasledstvom premoženja in arhivov, pri čemer obstajata samo dve strani – država predhodnica in država naslednica. Glede nasledstva dolgov je bistveno določilo, da »nasledstvo držav kot tako ne vpliva na pravice in obveznosti upnikov«. ²⁶⁰ Določilo je pomembno v luči splošnega pravila, da nasledstvo ne sme vplivati na pravice in obveznosti tretjih strani, torej gre za ubeseditev načela *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, ki je zapisano v 34. in 36. členu Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969

255 P. Šturma, First report, nav. delo, §79–80 str. 22. Gl. poglavje 10.

256 W. Czaplinski, nav. delo, str. 352.

257 34. in 35. čl. Dunajske konvencije (1983).

258 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §209, str. 102–103.

259 P. K. Menon, nav. delo (1991), str. 157–158.

260 36. čl. Dunajske konvencije (1983).

in ima status običajnega mednarodnega prava. Pravice upnika so zavarovane tudi z načelom pridobljenih pravic in načelom *pacta sunt servanda*, ki je omenjeno tudi v preambuli Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983.

Nasledstvo lahko ustvari odnos med državo predhodnico in državo naslednico, ne more pa samo po sebi ustvariti neposrednega razmerja med upnikom in državo naslednico, ampak dolžniško razmerje še naprej obstaja med upnikom in državo predhodnico.²⁶¹ Zadnja ima možnost uporabe načela *rebus sic stantibus* ali drugih primernih korakov za spremembo ali prenehanje veljave pogodbe, če so za to izpolnjeni pogoji.²⁶²

Ob nasledstvu brez nadaljevanja pravne subjektivitete (razpad, združitev, pripojitev) pa država predhodnica po datumu nasledstva ne obstaja več, zato se pojavi smiselno vprašanje o nadaljevanju obstoja dolžniškega razmerja. Posebni poročevalec KMP za pripravo besedila Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983 Bedjaoui je menil, da bi bil v primerih s prenehanjem pravne subjektivitete države predhodnice »upnik resno oškodovan, če ne bi z nasledstvom pridobil pravic do države naslednice«.²⁶³ V dejanski praksi pa ne pride niti do dvomov o obveznosti poravnave dolgov države predhodnice. Države naslednice – tudi pri nasledstvu brez nadaljevanja pravne subjektivitete – so navadno pripravljene poravnati dolg. Nasledstvu dolgov niso nasprotovale niti države naslednice Jugoslavije in Češkoslovaške, pri čemer država predhodnica ni obstajala več. Morebitni zadržki so navadno povezani samo z vprašanjem višine deleža, ročnosti itn. Vprašanje soglasja države naslednice za poravnanje dolga države predhodnice se zato v praksi pojavi redko (npr. ob ponovni združitvi Vietnama).

Načelo pacta sunt servanda in načelo dobre vere

Skladno z njima »vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice in te jo morajo izvajati v dobri veri«.²⁶⁴ Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969 je ti načeli kodificirala, veljata pa tudi kot običajno mednarodno pravo. Ne glede na to, da dolgovi ne izvirajo vedno iz pogodbe, se načelo *mutatis mutandis* nanaša tudi na druga dolžniška razmerja.

261 P. K. Menon, nav. delo (1991), str. 173–174.

262 O. Dörr, nav. delo, str. 151–153.

263 Posebni poročevalec KMP Bedjaoui v: P. K. Menon, nav. delo (1991), str. 174.

264 31. čl. Dunajske konvencije (1969).

Ob dolgovih to načelo obvezuje pogodbenice, tj. upnika in dolžnika, vendar gre pri nasledstvu dolgov samo za dolgove, ki jih je imela država predhodnica. Dolgovi, ki sta jih pridobili država kontinuatorka in/ali država naslednica po datumu nasledstva, niso predmet nasledstva. Načelo *pacta sunt servanda* torej obvezuje upnika in državo predhodnico. Po tem načelu je smiselno, da je ob nasledstvu z nadaljevanjem pravne kontinuitete za dolgove še naprej obvezana država kontinuatorka, saj gre v tem primeru v pravnem smislu za isto državo, pa čeprav s spremenjenim ozemljem.²⁶⁵ V njenem primeru je mogoče uporabno načelo *rebus sic stantibus*, o čemer pozneje.

V primeru države naslednice, ki ni kontinuatorka (ne glede na to, ali država kontinuatorka obstaja ali ne), pa gre za dolgove, s katerimi *stricto sensu* ta država naslednica nima nič, saj ob njihovem nastanku še ni obstajala in k njim ni dala svojega soglasja. Izvedba načela *pacta sunt servanda* je lahko pereča ob razpadu države, ko se dolg skladno z Dunajsko konvencijo o nasledstvu iz leta 1983 razdeli med države naslednice.²⁶⁶ Načelo *pacta sunt servanda* je tako bolj povezano s pravicami upnika kot z obveznostmi dolžnika. Govori tudi o tem, da morajo biti elementi dolžniškega razmerja (npr. vsota, ročnost, način vračila), ki jih nasledí država naslednica, vsebinsko enaki tistim med upnikom in državo predhodnico.

Načelo rebus sic stantibus

To načelo se na državo naslednico, ki ni država kontinuatorka (ne glede na to, ali država kontinuatorka obstaja ali ne), navadno ne nanaša, saj sama po navadi ni stranka dolžniškega razmerja. Nedvomno pa bi ga lahko uporabila država kontinuatorka, če z njo povezano nasledstvo izpolnjuje navedene pogoje. Ob ločitvi manjšega dela ozemlja, ki ni neposredno povezano z dolgom, bi težko govorili o bistvenih spremembah. Ali gre za tako pomembne spremembe, da se je mogoče sklicevati na načelo *rebus sic stantibus*, je treba presojati za vsak konkreten primer posebej. Ameriška doktrina meni, da samo dejstvo nasledstva (oz. nasledstvo kot tako) ne predstavlja takšne spremembe.²⁶⁷

Pravilo pravičnega deleža in pravilo končnega uporabnika dolga

V praksi sta dobili pomen tudi pravilo pravičnega deleža in pravilo končnega uporabnika dolga, ki sta prav tako posredno urejeni v Dunajski konvenciji o nasledstvu iz leta 1983, ki navaja, da se pri delitvi upošteva pravični delež, pri čemer se »posebej

265 P. R. Williams, J. Harris, nav. delo, str. 362–363.

266 Prav tam, str. 363.

267 Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov, §209, tč. f, str. 104.

upoštevajo premoženje, pravice in pravne koristi, ki v razmerju s tem državnim dolgom preidejo na državo naslednico».²⁶⁸

Pravilo pravičnega deleža pride v poštev, ko si dve ali več držav naslednic (ne glede na to, ali država kontinuatorka obstaja ali ne) razdeli dolg države predhodnice, torej ob prenosu dela ozemlja (cesiji), razpadu in ločitvi dela ozemlja (odcepitvi). V vseh teh primerih velja, da če ni drugače dogovorjeno, preide državni dolg države predhodnice na državo naslednico (ali več njih) »v pravičnem deležu«.²⁶⁹ Konvencija podrobneje ne navaja, kaj pomeni termin pravični delež, prav tako ne navaja, kako naj države naslednice oz. tribunal te deleže določi. V praksi zato prihaja do različnih rešitev. Upoštevajo se na primer število prebivalcev (dolg Češkoslovaške), prispevek nekdanjih zveznih republik v skupni proračun (dolg Sovjetske zveze) ali pa bruto domači proizvod, relativna velikost ozemlja, sorazmernost z nasledstvom premoženja. Upošteva se lahko tudi več meril hkrati (dolg SFRJ do IMF).

Pravilo končnega uporabnika se uporabi ob lokaliziranem dolgu, tj. dolgu, ki ga je država predhodnica prevzela v korist konkretne ozemeljske enote. Lokaliziran dolg nasledi država naslednica, na ozemlju katere se nahaja končni uporabnik sredstev. Pravilo se upošteva, tudi če dolg *ex tunc* ni nastal v korist konkretnega ozemlja, vendar je bil pozneje *de facto* uporabljen v korist konkretnega ozemlja (npr. gradnja protipoplavne infrastrukture po velikih poplavah, do katerih je prišlo že po prevzemu dolga).

Druga relevantna pravila

Resolucija Inštituta za mednarodno pravo kot prednostno določa dolžnost držav naslednic, da sklenejo sporazum o delitvi dolgov (pravilo prednosti nasledstvenega dogovora).²⁷⁰ Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 takšno dolžnost dogovora navaja pri vseh vrstah nasledstva z izjemo združitve, saj je tu edino smiselno, da bo celotni državni dolg nasledila država naslednica.²⁷¹

Pravilo *tabula rasa*, torej da se državni dolg ne nasledi, je danes le redko v uporabi, in sicer samo v primeru zavržnih dolgov. Se pa je uporabljalo v postopkih dekolonizacije, ki so potekali na zelo specifičen način. Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 v 38. členu za »nove neodvisne države« določa, da nanje ne preide noben

268 Oba v členih 37, 40 in 41 Dunajske konvencije (1983).

269 37., 40. in 41. čl.

270 Drugi odst. 23. čl. Resolucije IDI o nasledstvu držav glede premoženja in dolgov.

271 37., 38., 39., 40. in 41. čl. Dunajske konvencije (1983).

državni dolg države predhodnice, razen če ni drugače dogovorjeno, pa še ta dogovor med zadevnima državama »ne sme kršiti načela trajne suverenosti naroda nad njegovim bogastvom in naravnimi viri« ter »ne sme ogroziti temeljnega gospodarskega ravnotežja nove neodvisne države«. Očitno je, da konvencija nudi posebno zaščito nekdanjim kolonijam, da te niso bile podvržene obveznostim, nastalim iz državnih dolgov nekdanjega kolonizatorja.

Skladno z naštetimi načeli so mogoči trije osnovni pristopi k nasledstvu dolga: pravilo *tabula rasa (rebus sic stantibus)*, pravilo kontinuitete (*pacta sunt servanda*) in kombinacija obeh (pravični delež in končni uporabnik dolga). Praksa držav dokazuje pomen razlikovanja med splošnimi državnim in lokaliziranim dolgom. Medtem ko glede prvega obstajajo razlike glede na vrsto nasledstva, pa je praksa nasledstva lokaliziranega dolga skoraj homogena – ta dolg nasledi država, v kateri so bila sredstva, vzeta v dolg, uporabljena. Nasledstvo lokaliziranega dolga je enotno ne glede na vrsto nasledstva in ne glede na obstoj države kontinuatorke. Splošni državni dolg pa navadno ostane državi kontinuatorki, če ta obstaja, le redko pa ga nasledi država naslednica (tak primer je ločitev Črne gore od Državne skupnosti Srbije in Črne gore). Med države naslednice se splošni državni dolg razdeli tudi ob razpadu (razpad SFRJ in Češkoslovaške).

Ob združitvah in pripojitvah je jasno, da ves dolg preide na državo naslednico, saj ta povsem inkorporira državo predhodnico (npr. združitev Jemnov in pripojitev Vzhodne Nemčije k Zahodni). Izjeme nastanejo zelo redko; med njimi je npr. nesoglasje Zahodne Nemčije za prevzem majhnega dela dolga Vzhodne Nemčije, povezanega s članarino do OZN.

7.4 NEKATERI PRIMERI IZ PRAKSE

Bangladeš

Po razglasitvi neodvisnosti in odcepitvi od Pakistana ter potem ko je avgusta 1972 Bangladeš postal članica Svetovne banke, se je obvezal poravnati lokalizirani dolg Pakistana za posojila, ki so bila uporabljena na ozemlju Bangladeša (prej Vzhodni Pakistan, Vzhodni Bengal). Po pogajanjih je Bangladeš leta 1974 privolil v vračilo velike večine (84 %) tega, kar je od njega pričakovala Svetovna banka. Pakistan pa je sprejel, da bo še naprej odgovarjal za ves tisti dolg, ki ni prešel na Bangladeš.²⁷² Po tej formuli je Bangladeš prevzel izključno (svoj) lokalizirani dolg, celoten splošni državni dolg države predhodnice pa je ostal Pakistanu.

272 Dokument Svetovne banke, Bangladeš, §1–11, str. 1–4.

Eritreja

Eritreja je bila kot samostojna država sprejeta v OZN 28. maja 1993. Odcepitev so spremljali oboroženi spopadi z državo kontinuatorko Etiopijo, državi pa sta skupno deklaracijo o prekinitvi napetosti podpisali šele 9. julija 2018. Kmalu po ločitvi je Svetovna banka ugotovila, da je »Eritreja v zelo ugodnem položaju glede zunanjega dolga. Vse obveznosti iz obdobja pred majem 1991 je prevzela Etiopija, s čimer Eritreja ni imela dolgov. Videti je, da je trenutno edina obveznost države kredit Mednarodnega združenja za razvoj za Program za oživitev in rehabilitacijo za Eritrejo v višini 25 milijonov USD«. ²⁷³ Eritreja torej ni nasledila nobenega deleža splošnega državnega dolga, nasledila pa je (celoten) lokalizirani dolg.

Črna gora

Črna gora je maja 2006 po uspešnem referendumu razglasila neodvisnost in se ločila od Državne skupnosti Srbije in Črne gore. 10. julija 2006 sta Črna gora kot država naslednica in Srbija kot država kontinuatorka podpisali Sporazum o nasledstvu članstva v mednarodnih finančnih organizacijah ter delitvi finančnih pravic in obveznosti, s katerim sta se dogovorili, da bo Črna gora prevzela 5,88 % nealociranega (tj. splošnega) državnega dolga države predhodnice (tj. Srbije in Črne gore), Srbiji pa ostane 94,12 % tega dolga. ²⁷⁴ Delež je bil določen glede na udeležbo posamezne zvezne republike v skupnem BDP v obdobju 1994–1998. Tak dogovor je v praksi neobičajen v primeru odcepitve, ko po navadi država kontinuatorka »obdrži« celotni splošni državni dolg države predhodnice. Na osnovi tega dogovora sta državi tudi pristopili k pogajanjem za restrukturizacijo dolga s Pariškim in z Londonskim klubom ter s posameznimi upniki sklenili dvostranske sporazume. ²⁷⁵

Črna gora je takoj tudi pristopila k pogajanjem za prevzem lokaliziranega dolga, pri čemer so mednarodne finančne organizacije tudi tokrat sledile pravilu o nasledstvu te vrste dolgov. Svetovna banka je menila, da bo »Črna gora morala prevzeti pravne obveznosti do raznih posojil, kreditov in donacij (*grants*), ki jih je prevzela banka Državne skupnosti Srbije in Črne gore ali njene predhodnice ZRJ v korist Črne gore. To bo izvedeno s tripartitnim sporazumom med Svetovno banko, Črno goro

273 Dokument Svetovne banke, Eritreja, str. 26.

274 2. čl. Sporazuma med Republiko Srbijo in Republiko Črno goro o urejanju članstva v mednarodnih finančnih organizacijah in delitvi finančnih pravic in obveznosti, Ur. l. Republike Črne gore, št. 45/2006. Gl. poglavje 17.1.

275 Dokument Ministrstva za finance Črne gore, »Državni dug – 31. decembar, 2007. godine«, str. 1.

in Srbijo«. ²⁷⁶ Črna gora je te dolgove prevzela. ²⁷⁷ Prevzela je tudi npr. ves dolg državnega podjetja Železniška infrastruktura Črne gore do Evropske investicijske banke ter Evropske banke za obnovo in razvoj (EBRD) ter dolg Železniškega prevoza Črne gore do EUROFIMA. ²⁷⁸ Črna gora je v soglasju z upniki in državo kontinuatorko prevzela sorazmeren delež splošnega državnega dolga in celoten alocirani dolg.

Kosovo

Zvezna republika Jugoslavija je leta 2001 s Svetovno banko podpisala sporazum o restrukturizaciji dolgov, ki jih je nasledila od SFRJ. Dogovorjeno je bilo, da bo ves dolg, ki se tiče Kosova (alocirani dolg), združen pod oznako »*Consolidation Loan C*«. Še konec leta 2007 je Svetovna banka v povezavi s tem dolgom v poročilu navedla, da ima »Srbija pravno dolžnost poplačila tega dolga pa tudi drugih podobnih obveznosti do Pariškega in Londonskega kluba«. ²⁷⁹ Srbija je najprej zavračala možnost, da bi Kosovo prevzelo alocirani dolg, vendar je maja 2009, ko je postalo jasno, da bosta prošnji Kosova za članstvo v Svetovno banko in IMF odobreni, sprejela stališče o obveznosti Kosova prevzeti vse alocirane dolgove do Svetovne banke. ²⁸⁰ Kosovo je tako po nastopu članstva s soglasjem upnika in države kontinuatorka prevzelo alocirane dolgove do Svetovne banke. Srbija kot država kontinuatorka s trenutkom kosovskega prevzema ni bila več dolžnica za poplačilo teh dolgov. Zaradi nepriznanja razglasitve neodvisnosti Kosova na strani Srbije med državama ni prišlo do dogovora o nasledstvu, ki bi urejal tudi kosovsko udeležbo pri splošnem državnem dolgu.

Češkoslovaška

Češka in Slovaška sta razmerje 2 : 1 (Češka 2, Slovaška 1), ki je bilo določeno za delitev premoženja nekdanje Češkoslovaške (ČSZR), uporabili tudi za obveznosti do finančnih ustanov (npr. IBRD), razen če bi zaradi vsebine obveznosti te pripadle samo eni državi naslednici. Državi naslednici sta to razmerje uporabili tudi za delitev dolgov v konvertibilnih valutah. Izjema je bil IMF, glede katerega je dogovorjeno, da bo delitev članske kvote in obveznosti do njega določena v pogajanjih z njim. ²⁸¹ Članska kvota se je posledično razdelila v razmerju 69,1 % za Češko in 30,9 % za

²⁷⁶ Dokument Svetovne banke, Srbija, Črna gora, §4.

²⁷⁷ Dokument Svetovne banke, Kosovo, §6.

²⁷⁸ Dokument Ministrstva za finance Črne gore, »Report on the State Debt of Montenegro as of 31 December 2009«, str. 1.

²⁷⁹ Dokument Svetovne banke, Srbija, §101, str. 29.

²⁸⁰ T.-H. Cheng, nav. delo, str. 29

²⁸¹ 4. čl. Ustavnega zakona ČSZR, št. 541/1992.

Slovaško. Dolg v višini 1,5 milijarde USD, ki ga je leta 1991 prevzela ČSZR, pa se je razdelil v razmerju 2,29 : 1, čemur je Slovaška nasprotovala, vendar kljub temu na koncu sprejela predlog IMF.²⁸² Obveznosti, ki so se nanašale samo na eno državo naslednico (lokalizirani dolgovi), je v celoti nasledila le ta naslednica.²⁸³

Vietnam

Demokratska Republika Vietnam in Republika Južni Vietnam (zadnja je nadomestila Republiko Vietnam) sta se 2. julija 1976 združili v novo državo, Socialistično republiko Vietnam (Vietnam). Nekateri strokovnjaki to združitev razumejo ne kot združitev dveh samostojnih držav, ampak za ponovno združitev delov iste države, ki je imela začasno dve vladi.²⁸⁴

Ne glede na to je vprašanje dolgov Južnega Vietnama po združitvi ostalo odprto. Vietnam je namreč sporočil, da ne bo prevzel odgovornosti za dolgove, ki jih je prevzela vlada Južnega Vietnama, s čimer se države upnice niso strinjale. Med pogajanja s Pariškim klubom o restrukturizaciji dolga je Vietnam kljub vsemu pozneje privolil v prevzem dolgov Južnega Vietnama. Ob tem je treba omeniti, da je privolitev Vietnama povezana z velikim interesom in s potrebo po pridobitvi novih dolgov ter restrukturizacije starih.²⁸⁵

Teksas

Zanimiv razplet je ponudila pripojitev Teksasa k ZDA leta 1845. Teksas in ZDA sta podpisala sporazum o pripojitvi, skladno s katerim bi ZDA prevzele dolg Teksasa, vendar maksimalno do višine 10 milijonov USD. Ameriški kongres sporazuma ni ratificiral, ampak je sprejel resolucijo o pripojitvi, s katero je Teksas postal nova zvezna država. V Resoluciji je bilo navedeno, da »dolgovi in obveznosti Teksasa v nobenem primeru ne bodo prevzeti s strani vlade ZDA«.²⁸⁶ Zvezna država Teksas in ZDA so pozneje zato sklenili sporazum, po katerem je Teksas od centralne oblasti dobil 10 milijonov USD v obliki vrednostnih papirjev za sanacijo svojega zunanjega dolga. Dolg Teksasa je bil v veliki večini osnovan na izdanih vrednostnih papirjih, ki so jih večinoma imeli britanski posamezniki, zato je Združeno kraljestvo v zaščito

282 P. R. Williams, J. Harris, nav. delo, str. 404.

283 Drugi in tretji odst. 5. čl. ter četrti odst. 3. čl. Ustavnega zakona ČSZR, št. 541/1992.

284 Gl. npr. Y. Matsui, nav. delo; J. J. Brown, nav. delo. Podrobno o Vietnamu kot o »Divided state«, gl. v J. Crawford, nav. delo (2007), str. 472–478.

285 D. Papenfuß, nav. delo, str. 474.

286 Skupna resolucija o pripojitvi Teksasa k ZDA, §2, str. 798.

svojih državljanov sprožilo spor proti ZDA pred arbitražnim tribunalom. Osnovno vprašanje, s katerim so se ukvarjali arbitri, je bil obseg fiskalne avtonomnosti Teksasa, od česar bi bilo odvisno, kdo je dolžnik oz. ali je bil dolg predmet nasledstva. Odločitev tribunala ni temeljila na materialnih, ampak procesnih temeljih, zato žal ne odgovarja na omenjena vprašanja.²⁸⁷ Jasno pa je, da je dolg Teksasa ostal Teksasu tudi po pripojitvi. Pomembno je tudi, da dolg zaradi nasledstva ni ugasnil.

Nemčija

Skladno s Sporazumom o združitvi Nemčij, ki sta ga 31. avgusta 1990 sklenili Zvezna republika Nemčija (ZRN) in Nemška demokratična republika (NDR), je vse dolgove centralnega proračuna NDR (tj. zunanji in notranji dolg) prevzela ZRN in jih prenesla na poseben sklad, s katerim je upravljal finančni minister ZRN. Državi sta se dogovorili, da se dolg po likvidaciji sklada 1. januarja 1994 prenese na ZRN in zvezne dežele (*Länder*) po deležih, ki jih bo pozneje določil sprejeti zakon. ZRN je nasledila tudi garancije, poroštva in jamstva, ki jih je prevzela pred pripojitvijo in z njimi obremenila centralni proračun NDR, vendar so za 50 % zneska, za katerega so bile izdane te garancije, poroštva in jamstva ter posredno jamstvo (*Rückbürgschaft*), prevzele pripojene zvezne dežele in Berlin, in sicer solidarno.²⁸⁸

Dogovore o nasledstvu dolgov, ki izvirajo iz državnega monopola nad zunanjo trgovino in tujimi valutami ali izvajanjem drugih funkcij NDR v odnosu do tretjih držav in ZRN, je od takrat vodil zvezni minister za finance. Ti dolgovi so bili torej predmet posebnega dogovarjanja. Državi sta tudi sklenili, da so dolgovi, ki izvirajo iz članstva NDR v Svetu za vzajemno gospodarsko pomoč (COMECON), predmet posebnih dogovorov. ZRN je prevzela tudi dolgove državnih podjetij železnice in pošte NDR in ju prenesla na posebna sklada železnic (*Deutsche Reichsbahn*) in pošte (*Deutsche Bundespost*).²⁸⁹

V praksi ni vse potekalo tako gladko. Na primer, ZRN je zagovarjala stališče, da nasledstvo dolgov ne poteka avtomatično, in zavrnila nasledstvo do zapoznelih plačil članarin za mirovne operacije OZN. Generalni sekretar OZN je navajal, da skladno z mednarodnim pravom pripojitev NDR pomeni tudi nasledstvo njenih dolgov. ZRN je pozneje ta dolg plačala izrecno na prostovoljni osnovi, *ex gratia*.²⁹⁰

287 D. P. O'Connell, nav. delo (1956), str. 155–156.

288 23. čl. Sporazuma o združitvi Nemčij.

289 23., 24., 26. in 27. čl.

290 J. Klabbers, M. Koskeniemi, nav. delo, str. 120–124; ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008), str. 340.

8. NASLEDSTVO DRŽAVNIH ARHIVOV

Pomemben del državnosti ter identitete in zgodovine narodov so arhivi. Ob ozemeljskih spremembah, ki imajo za posledico modifikacijo mednarodnopravnega statusa države, se zato kot eno ključnih vprašanj nasledstva pojavi delitev državnih arhivov, originalov in kopij. Interes vsake države in naroda je, da obdrži arhive, posebej tiste, ki se nanašajo na njeno ozemlje in prebivalstvo, pa tudi da ima vsaj dostop do kopij arhivov, povezanih s preteklo zgodovino. Pravila nasledstva glede delitve državnih arhivov podrobno ureja III. del Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov iz leta 1983. Ta **neprecenljivi pomen arhivov** za države konvencija poudarja na več mestih, posebej, ko govori, da sporazumi o delitvi arhivov, sklenjeni med zadevnimi državami, ne smejo kršiti pravice narodov teh držav do razvoja, informacij o njihovi zgodovini in do njihove kulturne dediščine.²⁹¹ Posebej v procesu dekolonizacije je bilo to aktualno vprašanje in s temi določbami se je želelo zaščititi »šibkejše« države, posebej nekdanje kolonije, ki bi bile lahko s škodljivimi dogovori prikrajšane za temeljne elemente svoje državnosti.

Poleg določil konvencije je za razumevanje področja delitve državnih arhivov pomembna razvejana praksa držav, posebej po drugi svetovni vojni, ki vključuje številne specialne dogovore in sporazume med zadevnimi državami. Z naprednimi procesi digitalizacije in shranjevanja vse več arhivskih gradiv v elektronski obliki je pričakovati, da se bodo pravila glede delitve državnih arhivov v prihodnje, posebej prek prakse, razvijala in tudi delno spreminjala. Posedovanje originalov arhivov ne bo imelo več tako velikega pomena, prav tako tudi ne pravila fizičnega kopiranja in z njim povezanih stroškov ter neomejenega dostopa do arhivov.

8.1 DEFINICIJA DRŽAVNIH ARHIVOV

20. člen Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983 definira državne arhive države predhodnice kot »vse dokumente katerega koli datuma in vrste, ki jih je pri opravljanju svojih nalog izdelala ali prejela država predhodnica in ki so na dan nasledstva držav pripadali državi predhodnici v skladu z njenim notranjim pravom in jih je neposredno ali pod svojim nadzorom hranila kot arhiv za kakršen koli namen«. Termin »dokumenti« je treba **razlagati v najširšem smislu**. Če izpolnjujejo navedene pogoje, so dokumenti lahko pisni ali elektronski in na katerem koli mediju (papirju, pergamentu, kamnu, lesu, steklu, filmu itn.). Lahko so tudi

291 Sedmi odst. 28. čl., tretji odst. 30. čl. in četrti odst. 31. čl. Dunajske konvencije (1983).

numizmatični in ikonografski predmeti, fotografije in filmi, ki se navadno hranijo v muzejih, če jih je država klasificirala kot arhivsko gradivo in se hranijo v arhivu. Vseeno pa so iz definicije državnih arhivov izvzeta umetniška dela, glede katerih veljajo pravila o nasledstvu državnega premoženja, na primer predmeti kulturne dediščine. Dunajska konvencija tudi ne ločuje med t. i. »živim arhivom« in »zgodovinskim arhivom«; oba sta lahko predmet nasledstva.

Za konkretno določitev državnih arhivov je, tako kot pri državnem premoženju, **relevantno notranje pravo** države predhodnice.²⁹² Predmet nasledstva bodo torej samo tisti dokumenti, ki so opredeljeni kot državni arhivi z notranjim pravom države predhodnice. Tako kot pri drugih vrstah nasledstva se tudi pri nasledstvu arhivov ne nasledijo arhivi, ki so pripadali posameznih ozemeljskim enotam (na primer zveznim republikam), in ostanejo ozemeljskim enotam tudi po datumu nasledstva, njihova morebitna prekvalifikacija v »državne arhive« pa je odvisna od notranje pravne ureditve države naslednice. Arhivi, ki niso predmet sukcesije, so torej arhivi federalnih enot držav naslednic, občin, mest in drugih manjših ozemeljskih enot znotraj držav naslednic ter cerkveni in zasebni arhivi. Prav tako po 24. členu Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983 niso predmet sukcesije arhivi, ki se sicer nahajajo na območju države predhodnice, a po notranjem pravu na dan sukcesije pripadajo tretji državi.

8.2 NAČELA IN PRAVILA NASLEDSTVA DRŽAVNIH ARHIVOV

Kodifikacija in progresivni razvoj mednarodnega prava na področju nasledstva arhivov sta del Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983. Čeprav ta konvencija še ni začela veljati, je večina njenih določb, kot bo razvidno tudi iz nadaljevanja, utemeljena na običajnopравни praksi držav, kar je v svojih mnenjih potrdila tudi Badinterjeva arbitražna komisija. Poleg tega so za zagotovitev strokovne ustreznosti reševanja teh vprašanj pomembni dokumenti, izdani v okviru mednarodne nevladne organizacije Mednarodni arhivski svet (ICA) in UNESCO, posebej resolucija XX. Generalne konference iz leta 1978.²⁹³

Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 glede nasledstva arhivov v 21. členu določa, da s »prehodom državnih arhivov države predhodnice ugasnejo pravice te države, država naslednica pa pridobi pravice do državnih arhivov«. V splošnem velja, če ni drugečnega dogovora, da se kot datum prenosa državnih arhivov na državo

292 O tem gl. P. K. Menon, nav. delo (1991), str. 122.

293 B. Bohte, nav. delo (1999), str. 682–683.

naslednico šteje datum nasledstva (22. člen), da se prehod (nasledstvo) arhivov izvede brez nadomestila (23. člen) in da mora država predhodnica poskrbeti za to, da prepreči škodo ali uničenje arhivov, ki so predmet sukcesije (26. člen). Zadnje je nadvse pomembna določba, da se zaščiti arhivsko gradivo, tudi v turbulentnih obdobjih razpada države ali drugih ozemeljskih sprememb.

Izhajajoč iz pravil konvencije in prakse je pri prenosu državnih arhivov ob nasledstvu zaznati **nekaj ključnih specifik**. Kot velja na splošno za celotno mednarodnopravno ureditev nasledstva, se tudi določbe o prenosu arhivov uporabljajo, le če zadevne države med seboj ne sklenejo posebnega sporazuma, torej dispozitivno urejanje tega področja glede na specifične posameznega primera in okoliščine je prioriteta ureditve. Kot drugo, načelno se prenaša le manjši del državnega arhiva z lokacije, na kateri se nahaja ob datumu nasledstva. Primarno se namreč upošteva pravilo nasledstva glede na mesto hrambe, kar pomeni, da vsaka država nasledni arhive, ki se nahajajo na njenem ozemlju. Takšna določba je posledica strokovnih standardov s ciljem čim večje ohranitve celovitosti in vrednosti arhivskih fondov (25. člen konvencije). Arhivski fond, ki predstavlja nacionalno dediščino dveh ali več držav in ga ni mogoče deliti, ne da bi bila uničena njegova pravna, upravna in zgodovinska vrednost, lahko z dogovorom postane skupna dediščina. S tem fond nedotaknjen ostane v eni izmed držav, ki ima odgovornost za varnost in obdelavo kot lastnik in čuvar teh arhivov, preostalim državam pa je treba dati iste pravice, posebej v smislu dostopa in uporabe.²⁹⁴ To v praksi navadno pomeni, da jih nasledni država, v kateri se nahaja nekdanje glavno mesto države predhodnice, saj se arhivi hranijo v centralnih arhivih v glavnih mestih držav. Ob nasledstvu Jugoslavije tako večina državnih arhivov nekdanje skupne države ostaja v Beogradu kot skupna dediščina držav naslednic.

Zadnja, splošna posebnost nasledstva arhivov pa izvira iz dejstva, da je arhive mogoče kopirati, danes tudi digitalizirati, ter na tak način omogočiti lastništvo kopij, vpogled in dostop do vsebine arhivov več državam naslednicam hkrati. To pomeni, da čeprav se arhivi ne razdelijo v naravi, se s kopijami in danes skeniranimi dokumenti lahko dosežeta glavni cilj in poslanstvo nasledstva arhivov – dostop do arhivov je namreč nujen za iskanje in oblikovanje identitete, ki se je oblikovala v toku zgodovine in do katere ima pravico vsaka nacionalna skupnost.²⁹⁵ V prihodnje bo mednarodnopravna ureditev gotovo sledila tehnološkemu napredku in novim možnostim na tem področju.

Poleg navedenega je iz določb konvencije in prakse držav mogoče izluščiti nekaj ključnih načel in pravil, ki veljajo pri nasledstvu in delitvi državnih arhivov. Nekatera

294 M. Oblak - Čarni, B. Bohte, nav. delo, str. 173.

295 Prav tam, str. 174.

izmed njih se med seboj izključujejo, druga dopolnjujejo. Zadevne države so s sporazumi različno uredile nasledstvo državnih arhivov države predhodnice, zato je za razumevanje uporabe teh načel in pravil treba razumeti tudi kontekst ozemeljskih sprememb in politične situacije.

Načelo provenience

Po načelu provenience arhivska gradiva, ki so nastala na enem delu ozemlja in so bila pozneje prenesena drugam, ob nasledstvu pripadejo delu ozemlja, na katerem so nastala, kar potrjuje tudi praksa. Navadno gre za gradiva, ki so jih v državi predhodnici izdelali lokalni organi (na primer organi zvezne republike), vendar so bila nato skladno z notranjim pravom države predhodnice prenesena v centralni državni arhiv. Ta gradiva torej niso samo vsebinsko povezana (načelo povezanosti/pertinence) z delom ozemlja, saj so bila v pristojnosti lokalnih organov, ampak so tam tudi nastala. Zato ob nasledstvu pripadejo državi naslednici po ozemlju, na katerem so nastala.

Načelo funkcionalne povezanosti / pertinence

Državne arhive, ki so potrebni za normalno delovanje države naslednice, nasledi ta naslednica.²⁹⁶ V največji meri spadajo sem t. i. administrativni arhivi, tj. tisti, ki so potrebni za normalno upravljanje ozemlja, na katero se nanaša nasledstvo držav, kot so na primer: zemljiškoknjižni izpiski, pogodbe o pridobitvi lastninske pravice na nepremičninah, upravni spisi, tekoče dokumentarno gradivo, matični registri. To pravilo velja za vse vrste nasledstva, razen za združitev držav. Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 določa, da se morajo na države naslednice prenesti vsi tisti državni arhivi države predhodnice, ki so potrebni za normalno upravljanje ozemlja, na katero se nanaša nasledstvo držav.²⁹⁷

Določena posebnost velja za prenos dela ozemlja (cesijo), saj konvencija samo glede te vrste nasledstva navaja, da »preide del državnih arhivov države predhodnice, ki bi moral biti zaradi normalnega upravljanja ozemlja, na katero se nanaša nasledstvo držav, na voljo državi, na katero se prenese to ozemlje, na državo naslednico.«²⁹⁸ Izraz »na voljo« (*at the disposal*) je bistveno širši od izraza »preide« državi naslednici, kar je določeno v primerih »nove neodvisne države«, ločitve dela ozemlja in razpada države. V prvem primeru je mogoče določilo izpolniti, tudi če se državi naslednici zagotovi

296 B. Bohte, nav. delo (1999), str. 682.

297 Tč. a drugega odst. 27. čl., tč. b prvega odst. 28. čl., tč. a prvega odst. 30. čl. in tč. a prvega odst. 31. čl. Dunajske konvencije (1983).

298 Tč. a drugega odst. 27. čl.

samo kopija oziroma prost in neoviran dostop do arhivskih gradiv, ne nujno predaja v originalu.

Načelo teritorialne povezanosti / pertinence

Če se arhivska gradiva vsebinsko nanašajo samo na ozemlje ene države, skladno s pravili pripadejo njej. To pomeni, da se tisti del državnih arhivov države predhodnice, ki se izključno ali predvsem nanašajo na ozemlje države naslednice, prenesejo nanjo. To načelo po Dunajski konvenciji o nasledstvu iz leta 1983 velja pri delitvi državnih arhivov ob prenosu dela ozemlja, ločitve dela države, »nove neodvisne države« in razpada države.²⁹⁹ Gre predvsem za dele arhivov, ki se nanašajo na meje držav naslednic s tretjimi državami, na neurejena vprašanja s tretjimi državami in ki se izključno ali primarno nanašajo na ozemlje države naslednice. Pogoj, da se gradiva nanašajo »izključno ali predvsem« in »neposredno« na eno državo naslednico je ključen za prenos arhivov nanjo. Če je povezanost ozemlja z arhivi samo posredna, ti ostanejo državi predhodnici / kontinuatorki, država naslednica pa lahko pridobi njihove kopije.

Pravilo nasledstva glede na mesto hrambe

Pravilo povezanosti (pertinence) z ozemljem se razlikuje od nasledstva glede na mesto hrambe. Medtem ko prvo določa vsebinsko povezavo arhivov z ozemljem ali zgodovino naroda, pa drugo določa fizično lokacijo arhivov pred datumom nasledstva. Praksa kaže, da države včasih, predvsem ob razpadih držav, določijo, da vsaka država naslednica nasledi tiste arhive, ki se nahajajo na njenem ozemlju. Tak dogovor je smiseln, saj lokalni arhivi pogosto hranijo državna arhivska gradiva, ki imajo posebno povezavo, funkcionalno pa tudi ozemeljsko, s tem delom ozemlja. To pravilo je pogosto določeno kot primarno in mu je nato v obliki izjem subsidiarno določeno nasledstvo po načelu funkcionalne ali teritorialne pertinence, provenience itn. To pravilo je analogno pravilu glede nasledstva premičnega premoženja, ki pripade tisti državi naslednici, na ozemlju katere se nahaja.

Načelo celovitosti / nedeljivosti arhivskih fondov

25. člen Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983 sledi načelom mednarodne arhivske stroke, zato se gradiva, ki predstavljajo nedeljivo celoto, ne delijo. Takšna gradiva se nasledijo v celoti, ob upoštevanju preostalih načel in pravil. Ob določitvi fondov je treba upoštevati pravila arhivske stroke in vanje vključiti samo gradivo, ki dejansko predstavlja nedeljivo celoto.

299 Tč. b drugega odst. 27. čl., tč.c prvega odst. 28. čl., tč. b prvega odst. 30. čl. in tč. b prvega odst. 31. čl.

Načelo neodplačnega nasledstva in kopiranje arhivskih gradiv

Kot pri državnem premoženju se tudi arhivska gradiva načelno nasledijo neodplačno. 23. člen Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983 določa izjemi od tega pravila, in sicer če se zadevne države ne dogovorijo drugače ali če ustrezno mednarodno telo ne odloči drugače. Ob posebnosti arhivskih gradiv, da jih je mogoče kopirati, lahko država, ki ji skladno z drugimi načeli in pravili ne pripadajo originali arhivov, pridobi kopije arhivov, ki jih želi ali potrebuje. V tem primeru so stroški kopiranja predmet dogovora med zadevnimi državami, vendar ob smiselni predpostavki, da stroške nosi tista država, ki ima interes do kopij. Z digitalizacijo arhivov bodo v prihodnje ti stroški odpadli oziroma je dostop do kopij/skenov arhivskih gradiv veliko lažji.

Ker je Dunajska konvencija nastala leta 1983, vsebuje številne določbe glede pravice in stroškov kopiranja. Na primer, po 27. členu velja, da ob prenosu dela ozemlja (cesiji) država predhodnica da državi naslednici na njeno zahtevo in na njene stroške na voljo ustrezne kopije svojih državnih arhivov, povezanih s pravnimi koristmi prenesenega ozemlja, nasprotno pa da država naslednica državi predhodnici na njeno zahtevo in na njene stroške na voljo ustrezne kopije državnih arhivov, ki so prešli na državo naslednico. Podobno si skladno s 30. členom konvencije država predhodnica in država naslednica na zahtevo in na stroške ene izmed njiju ali na podlagi izmenjave dasta na voljo ustrezne kopije iz svojih državnih arhivov, povezane z interesi njunih ozemelj. Ob razpadu pa velja, da vsaka država naslednica da drugi državi naslednici na voljo na njeno zahtevo in na njene stroške ali z izmenjavo ustrezne kopije iz svojega dela državnih arhivov države predhodnice, povezane z interesi ozemlja te druge države naslednice (5. odst. 31. člena).

Druga pomembna načela

Glede na omenjena načela in pravila prenosa državnih arhivov v primerih nasledstva je jasno, da kljub možnosti kopiranja arhivov pride do situacij, ko zadevna država zgubi dostop do morebiti pomembnih arhivov za njeno državnost in identiteto. Zato pravila nasledstva na tem področju spodbujajo sodelovanje med državami na različne načine. Posebej je poudarjena **nujnost sodelovanja** glede državnih arhivov. Tako je država predhodnica dolžna državi naslednici iz svojih državnih arhivov priskrbeti najboljše razpoložljive dokaze, ki se nanašajo na pravico do ozemlja, ki je preneseno, ali na njegove meje. Enako velja za dokaze, potrebne za pojasnitev pomena dokumentov državnih arhivov države predhodnice, ki so prešli na državo naslednico. To pravilo velja ob prenosu dela ozemlja države, ločitev dela ozemlja države *mutatis mutandis* pa tudi za vse države naslednice ob razpadu države.³⁰⁰

300 Tretji odst. 27. čl., tretji odst. 28. čl., drugi odst. 30. čl in tretji odst. 31. čl.

Kot tudi glede drugih področij nasledstva je ob razpadu države pomembno **načelo pravičnosti**. Tudi državni arhivi države predhodnice se zato sekundarno, razen tistih, ki preidejo na države naslednice po načelu funkcionalne in teritorialne povezanosti, delijo med državami naslednicami na pravičen način ob upoštevanju vseh pomembnih okoliščin (drugi odst. 31. člena). Pri združitvi dveh držav pa velja zelo preprosto načelo, da se vsi arhivi držav predhodnic prenesejo na skupno državo naslednico (29. člen).

8.3 PRIMERI LOČITVE DELA OZEMLJA (ODCEPITEV)

30. člen Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983 glede nasledstva arhivov ob ločitvi dela ali delov ozemlja (odcepitve) v odsotnosti drugačnega sporazuma določa, da država naslednica nasledi 1) del državnih arhivov, »ki bi morali biti na tem ozemlju zaradi normalnega upravljanja ozemlja« (načelo funkcionalne povezanosti / pertinence) in 2) tisti del arhivov, ki »se neposredno nanaša na ozemlje, na katero se nanaša nasledstvo držav« (načelo teritorialne povezanosti / pertinence). Vsi drugi državni arhivi ostanejo državi kontinuatorki. Glede preostalih gradiv, ki so povezana z interesi ozemelj države kontinuatorke in države naslednice, pa si državi dasta na voljo ustrezne kopije.

Mirovne pogodbe

Mirovne pogodbe po prvi svetovni vojni so podrobno uredile tudi vprašanje nasledstva arhivov. Senžermenski in Trianonski sporazum, ki sta bila sklenjena v okviru Pariške mirovne pogodbe s poraženkama **Avstrijo in Madžarsko**, sta določila, da bosta Avstrija in Madžarska državam naslednicam predali vse »arhive, register, načrte, posestne liste in dokumente katere koli vrste, ki so potrebni za civilno, vojaško, finančno, sodno ali za drugo upravljanje (administracijo) cediranih ozemelj«. ³⁰¹ Gre torej za načelo funkcionalne povezanosti / pertinence. Prav tako je bilo odločeno, da bosta Avstrija in Madžarska na zahtevo države naslednice predali tudi tiste dokumente, ki jih trenutno ni mogoče najti. Glede arhivov, z izjemo vojaških, ki se ne nanašajo izključno na cedirana ozemlja, ampak so v enaki meri (*equally*) potrebni za upravljanje Avstrije oziroma Madžarske, bosta Avstrija in Madžarska državam naslednicam zagotovili, ob pogoju reciprocitete, dostop do teh arhivov. Senžermenska pogodba vsebuje tudi nekaj posebnih določil glede nasledstva Avstrije. Njene države naslednice so nasledile tudi vse zapise (*records*), dokumente in zgodovinska gradiva iz javnih ustanov, ki se neposredno nanašajo na zgodovino cediranih ozemelj (načelo zgodovinske pertinence) in ki so bili

301 93. čl. Sporazuma iz Saint-Germaina in 77. čl. Sporazuma iz Trianona. Izraz »cedirano« se nanaša tudi na primer ločitve dela ozemlja.

od tam odstranjeni (načelo provenience) v obdobju deset let od podpisa Sporazuma.³⁰² Ob tem je bila Avstrija dolžna vrniti tudi vse arhive, dokumente, antikvitete in umetni-
ne ter znanstvene in književniške materiale, ki jih je odtujila med vojno, vendar v tem
primeru ne govorimo o nasledstvu držav, ampak o vojni reparaciji.

Z Mirovno pogodbo iz Rige iz leta 1921, ki so jo sklenile **Poljska** ter sovjetski Rusija
in Ukrajina in je končala poljsko-sovjetsko vojno, je bilo sprejeto, da se Poljski vrnejo
vsi arhivi, registri, izvlečki iz arhivov, posestni listi, zemljevidi in drugi dokumenti
državnih ustanov ter samoupravnih, zasebnih in cerkvenih ustanov, ki so bili odnese-
ni s Poljske po 1. januarju 1772 in ki se nanašajo izključno na Poljsko.³⁰³ Zanimivo
je določilo, da Poljska nasledi tudi naštete dokumente, ki se ne nanašajo izključno
nanjo, če jih ni mogoče razdeliti. Vsi arhivi, registri, izvlečki iz arhivov, posestni listi,
zemljevidi in drugi dokumenti, ki so jih med skupno državo (od 1. januarja 1772 do
9. novembra 1918) izdelali zakonodajni organi, centralna ministrstva, službe in ad-
ministracije ter njihove provincialne in lokalne izpostave ter zasebne in javne ustano-
ve, pripadejo tisti državi naslednici, na ozemlje katere se nanašajo (načelo teritorialne
pertinence).³⁰⁴ V nobenem primeru se niso nasledili arhivi in registri, ki so vsebovali
vojaško tajnost in so se nanašali na obdobje po letu 1870. Posebej je opredeljena še
vrnitev arhivov in predmetov kulturne dediščine, ki so bili odneseni z ozemlja ene ali
druge strani v kratkem obdobju med 1. avgustom 1914 in 1. oktobrom 1915. Ti se
vrnejo, vendar pod pogojem, da so v posesti državnih organov ali pravnih oseb v lasti
države. Dolžnost dokazovanja ima država, ki naj bi bila posestnica. Za izvedbo teh
določil je bila ustanovljena posebna komisija.³⁰⁵

Nasledstvo arhivov je uredila tudi Mirovna pogodba iz Tartuja med Rusijo in
Estonijo leta 1920, s katero se je potrdila novonastala samostojna država Estonija.
Poleg ureditve drugih vprašanj nasledstva, kot sta bila določitev meje, vrnitev pre-
bivalstva ter premoženega premoženja, je bilo dogovorjeno, da čeprav bosta državi za
delitev arhivov ustanovili posebno komisijo, Estoniji pripadejo vsi arhivi, povezani s
premoženjem vseh vrst, ki se nahaja na njenem ozemlju.³⁰⁶ Prav tako je morala Rusija
po načelu provenience Estoniji načelno vrniti vse arhive izobraževalnih in drugih
ustanov ter predmete, ki imajo znanstveno ali zgodovinsko vrednost za Estonijo, ki
so bili odpeljani iz Estonije v Rusijo.³⁰⁷ Tudi mirovni pogodbi glede **Latvije in Litve**

302 193. čl. Sporazuma iz Saint-Germaina.

303 Prvi odst. §4 11. čl. Mirovne pogodbe iz Rige (Poljska).

304 §5 11. čl..

305 §15 11. čl.

306 Tretji odst. 11. čl. Mirovne pogodbe iz Tartuja.

307 Točka 4 prvega odst. 12. čl.

sta vsebovali določbe o nasledstvu državnih arhivov. Po Mirovni pogodbi iz Rige so Latviji pripadli arhivi centralnih in mestnih organov države predhodnice, ki se nanašajo neposredno nanjo (teritorialna pertinenca)³⁰⁸, medtem ko je Mirovna pogodba iz Moskve, vezana na Litvo za določitev nasledstva arhivov centralnih in mestnih organov države predhodnice, predvidevala ustanovitev posebne komisije.³⁰⁹

Južni Sudan

Kot novejši primer ureditve delitve državnih arhivov ob ločitvi dela ozemlja (odcepitvi) se obravnava Južni Sudan, ki je nastal leta 2011 po uspešno izvedenem osamosvojitvenem referendumu. Sudan in Južni Sudan sta glede nasledstva arhivov upoštevala načelo funkcionalne in teritorialne pertinence. V dogovoru sta državi sledili določbam Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983, in sicer da Južnemu Sudanu kot državi naslednici pripadejo vsi deli arhivov, ki so potrebni za normalno upravljanje z njegovim ozemljem ali se nanašajo neposredno nanj oziroma na njegovo ozemlje.³¹⁰ Preostali državni arhivi ostanejo Sudanu kot državi kontinuatorki, ki pa bo Južnemu Sudanu posredovala najboljše razpoložljive dokumente, ki se tičejo pravnega naslova do ozemlja in mej Južnega Sudana, prav tako pa vse informacije, potrebne za razjasnitev, katera gradiva preidejo Južnemu Sudanu.³¹¹ Prenos gradiv se izvede neodplačno.

8.4 PRIMERI PRENOSA DELA OZEMLJA NA DRUGO DRŽAVO (CESIJA)

Cesije ozemelj so bile pogosta praksa v mirovnih pogodbah, ko so zmagovalke dobile določena ozemlja od poraženk, in so danes bolj ali manj stvar preteklosti. Vseeno predstavlja ureditev nasledstva v teh primerih – zgodovinsko gledano – pomembno in relevantno prakso, prek katere so se oblikovala določena pravila mednarodnega prava delitve arhivov, ki veljajo še danes in so vsebovana v 27. členu Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983. Tak primer je ena najstarejših znanih ureditev delitve arhivov modernega sveta, ko je Sporazum med ZDA in Rusijo o nakupu Aljaske leta 1867 določil, da ZDA nasledijo vse arhive, ki se nanašajo na cedirano ozemlje in se na tem ozemlju tudi nahajajo, Rusija pa je lahko pridobila njihove overjene kopije.³¹²

308 Tč. 4 XI. čl. Mirovne pogodbe iz Rige (Latvija).

309 Četrtri odst. 9. čl. Mirovne pogodbe iz Moskve.

310 4.2.1. čl. Sporazuma med Sudanom in Južnim Sudanom o ekonomskih vprašanjih.

311 4.2.2. čl.

312 II. čl. Sporazuma o cesiji Aljaske.

Enak pomen imajo tudi ureditve nasledstva ob cesijah po koncu prve svetovne vojne. Znamenita Versajska pogodba, s katero se je junija 1919 sklenila Pariška mirovna konferenca in tudi formalno končala vojna z Nemčijo, je določila nasledstvo arhivov za nemška ozemlja, ki so bila cedirana drugim državam. Arhive, povezane s »civilnim, z vojaškim, s finančnim, sodnim in z drugim upravljanjem« so nasledile države, ki so pridobile ozemlja – torej Belgija, Francija in Japonska.³¹³ Posebej se omenja, da mora Nemčija vrniti arhive, ki so bile z ozemelj, cediranih Belgiji in Franciji, odnesene s teh ozemelj med prvo svetovno vojno,³¹⁴ prav tako je morala Nemčija predati vse arhive, povezane s cesijo rudnikov Sarske doline (*Saar basin*) Franciji.³¹⁵

S pogodbo iz Dorpata leta 1920 med Finsko in Rusijo, s katero je bil dosežen mir in potrjena stara državna meja, sta se pogodbenici dogovorili, da si »ob prvi priložnosti« izmenjata vse arhive, ki so pripadali javnim ustanovam druge pogodbenice in ki se nanašajo izključno ali večinoma nanjo ali njeno zgodovino (teritorialna in zgodovinska pertinence). Posebej sta se obvezali, da bo Rusija finski vladi predala vse arhive nekdanjega državnega sekretariata Velike vojvodine Finske, z izjemo gradiv, ki se nanašajo izključno ali večinoma na Rusijo ali njeno zgodovino, glede zadnjih pa si je Finska lahko naredila kopije.³¹⁶

Cesije ozemlja so bile del dogovorov tudi po drugi svetovni vojni. Za ozemlje nekdanje Jugoslavije in s tem Slovenije je bila najpomembnejša **Mirovna pogodba z Italijo**, ki so jo s to državo leta 1947 sklenile zavezniške sile. Priloga k pogodbi je določila, da države, ki jim je bilo cedirano ozemlje Italije, neodplačno nasledijo tudi vse administrativne arhive (načelo funkcionalne pertinence) in arhive, ki imajo zgodovinsko vrednost (načelo zgodovinske pertinence) za cedirana ozemlja.³¹⁷ Posebej je bilo navedeno, da bo Italija predala Jugoslaviji vse administrativne arhive, ki so bili odneseni z njenega ozemlja med okupacijo v letih 1918 in 1924.³¹⁸ V posebni prilogi, ki je urejala Svobodno tržaško ozemlje, je bilo nadalje dogovorjeno, da bosta Italija in Jugoslavija Svobodnemu tržaškemu ozemlju predali vse arhive, potrebne za normalno funkcioniranje (načelo funkcionalne pertinence), prav tako pa bo Italija predala Svobodnemu tržaškemu ozemlju vse arhive, ki imajo

313 Prvi odst. 38. čl., 52. čl. in 158. čl. Sporazuma iz Versaillesa.

314 Drugi odst. 38. čl. in 245. čl. Pri ozemljih, cediranih Franciji, tudi arhive, odnesene v letih 1870–1871.

315 Tč. 3 in 20 Priloge k členom 45–50 Sporazuma iz Versaillesa.

316 Prvi in drugi odst. 29. člena Mirovne pogodbe iz Dorpata.

317 Prvi odst. 1. tč. Aneksa XIV k Mirovni pogodbi z Italijo.

318 12. čl. Mirovni pogodbi z Italijo.

zgodovinsko vrednost za to ozemlje, to pa bo predalo tovrstne arhive Jugoslaviji.³¹⁹ Svobodno tržaško ozemlje dejansko zaradi nesoglasij, povezanih z začetkom blokofske delitve, ni nikoli zaživelo.

Mirovna pogodba z Madžarsko iz leta 1947, s katero so bile obnovljene Trianonske meje države in so bila zato določena ozemlja pripojena Češkoslovaški, Romuniji in Jugoslaviji, je v določeni meri urejala tudi ravnanje z arhivi. Zapisano je bilo, da bo Madžarska predala Jugoslaviji in Češkoslovaški predmete kulturne dediščine, ki izhajajo iz cediranih ozemelj (načelo provenience) in ki so po letu 1848 prešle v posest Madžarske ali njenih javnih ustanov, med njimi zlasti zgodovinski arhivi in dokumenti, antikvitete in drugi predmeti kulture, ki so pripadali ustanovam Jugoslavije oziroma Češkoslovaške ali njunim zgodovinskim osebnostim, ter originalne umetniške, literarne in znanstvene predmete, ki so delo jugoslovanskih oziroma češkoslovaških avtorjev. Ti predmeti pa niso bili predmet nasledstva, če so bili pridobljeni z nakupom, zapuščino, bili podarjeni ali če so bili delo madžarskih avtorjev.³²⁰

8.5 PRIMERI RAZPADA DRŽAV

Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978 delitev arhivov ob razpadu in prenehanju obstoja države ureja v 31. členu. Pomembno načelo, ki se mora upoštevati pri nasledstvu arhivov v takem primeru, je načelo pravičnosti ob upoštevanju vseh pomembnih okoliščin. Torej, hkrati z upoštevanjem drugih načel, ki veljajo pri delitvi arhivov, kot sta ohranjanje celovitosti fondov in mesto hrambe, si morajo države naslednice arhive razdeliti na pravičen način. Tudi ob razpadu, če ni drugače dogovorjeno, velja, da pridejo na državo naslednico državni arhivi, nujni za normalno upravljanje ozemlja te države naslednice (načelo funkcionalne pertinence) ter ki se neposredno nanašajo na ozemlje te države naslednice (načelo teritorialne pertinence). Tudi če gre pričakovati, da skladno s temi pravili in z dogovori med državami naslednicami večina državnega arhiva ostane državi naslednici, v kateri se je nahajalo glavno mesto države predhodnice, pa sporazumi glede delitve arhivov tudi ob razpadu ne smejo kršiti pravice narodov držav naslednic do razvoja, informacij o njihovi zgodovini in do njihove kulturne dediščine.

319 4. tč. Aneksa X (Economic and Financial Provisions Relating to the Free Territory of Trieste) Mirovne pogodbe z Italijo.

320 Tč. 1 11. člena in tč. 2 11. člena Mirovne pogodbe z Madžarsko. Kot zanimivost navajamo, da je bilo določeno tudi, da bo Madžarska Jugoslaviji predala arhive Ilirije, ki se nanašajo na 18. stoletje (tč. 3 11. člena).

Jugoslavija

Ureditev v Sporazumu o vprašanih nasledstva po SFRJ, sklenjenem leta 2001, v veliki meri sledi omenjeni mednarodnopravni ureditvi in arhivski stroki.³²¹ Priloga D tega sporazuma je v celoti posvečena nasledstvu arhivov. V splošnem velja, da večina državnega arhiva SFRJ ostaja v Beogradu in predstavlja skupno dediščino držav naslednic, ki morajo imeti do njih prost in neoviran dostop. Manjši del državnega arhiva SFRJ se razdeli oziroma nasledi. Skladno z načelom provenience je dogovorjeno, da posamezne države naslednice nasledijo »državne arhive SFRJ, ki so bili premeščeni iz njihove prvotne lokacije« znotraj nekdanjih zveznih republik, ter tudi nekdanje republiške in druge arhive, ki so bili premeščeni iz republik (2. člen Priloge D). Sporazum upošteva tudi načelo funkcionalne pertinence, skladno s katerim del državnih arhivov, potreben za normalno upravljanje ozemlja ene ali več držav, preide na te države, ne glede na to, kje se ti arhivi dejansko nahajajo (3. člen Priloge D).

Prav tako skladno z načelom teritorialne pertinence države naslednice nasledijo »del državnih arhivov SFRJ, ki sestavljajo skupino, ki se nanaša neposredno na ozemlje ene ali več držav; ali je bila izdelana ali sprejeta na ozemlju ene ali več držav; ali sestoji iz pogodb, katerih depozitar je bil SFRJ in se nanaša samo na zadeve v povezavi z ozemljem ene ali več držav ali na ustanove, ki imajo sedež na ozemlju ene ali več držav« (4. člen Priloge D). Sporazum za delitev arhivov na podlagi funkcionalne in teritorialne pertinence predvideva instruktivni rok 24 mesecev od začetka veljavnosti sporazuma, ko morajo posamezne države naslednice pripraviti sezname takšnih arhivov. Arhivi se nasledijo neodplačno, vendar stroške morebitnega prevoza nosi država, ki arhive nasledi. Ob izdelavi kopij se države dogovorijo o delitvi stroškov.

Sporazum v 6. členu Priloge D dopušča inovativno rešitev, da se vsi drugi državni arhivi v šestih mesecih od začetka veljavnosti sporazuma po pravičnih deležih razdelijo med države naslednice, o čemer morajo države skleniti poseben dogovor. Ta mora upoštevati vse ustrezne okoliščine, »tudi, kolikor je to mogoče, načelo spoštovanja celovitosti fondov«. Kolikor države naslednice takšnega sporazuma ne dosežejo, kar se je zgodilo tudi v praksi, vsi nerazdeljeni državni arhivi postanejo skupna dediščina držav naslednic, ki imajo do njih prost in neoviran dostop. Vsaka država naslednica lahko naredi kopije takih arhivov, stroške pa si države med seboj pravično razdelijo. Z današnje perspektive je ureditev nasledstva arhivov v Sporazumu o vprašanih nasledstva mednarodnopravno korektna ter upošteva vsa ključna merila in načela delitve arhivov ob razpadu države. Težava v praksi je neizvrševanje obveznosti iz sporazuma, posebej izogibanje predaje originalov pripadajočih arhivov državam

321 Sporazum o vprašanih nasledstva, Ur. list RS – MP, št. 20/02.

naslednicam ter kršenje načela prostega in neoviranega dostopa do arhivov skupne dediščine v Beogradu.³²²

Češkoslovaška

Ob razpadu Češkoslovaške je Ustavni zakon določil, da država naslednica, ki nasledi vladni organ in državno ustanovo, nasledi tudi z njim povezana arhivska gradiva.³²³ Kot osnovna pravila delitve arhivskih gradiv so bila določena pravila nasledstva po mestu hrambe, funkcionalni pertinenci in po ohranitvi celovitosti fondov. Gradiva, ki niso bila razdeljena na osnovi teh načel, so postala skupna; do njih imata obe državi naslednici – Češka in Slovaška – pravico prostega in neoviranega dostopa.³²⁴ Državi naslednici sta med državnimi arhivi nasledili tiste, ki se nahajajo na njunem ozemlju ali so povezani s premoženjem, ki sta ga nasledili. Delitev arhivov je potekala sorazmerno hitro, saj so bili arhivi že od leta 1969 v pristojnosti ministrstev za notranje zadeve vsake republike; ločeno so se v zveznih organih in ustanovah hranili le t. i. arhivi posebnega pomena, kar je bilo urejeno z zveznimi predpisi, zato je bilo zveznih arhivov sorazmerno malo.³²⁵ Ob tem je kot zanimivost vredno poudariti, da sta Češka in Slovaška, ki sta tudi sicer vsa preostala vprašanja nasledstva reševali sporazumno in učinkovito, vse arhivsko gradivo nekdanjega parlamenta od leta 1918, ki je sicer ostalo v Pragi, digitalizirali in objavili na spletu, na katerem še danes objavljata vse akte svojih parlamentov.

Sovjetska zveza

Posebej zapleten je bil proces razpada Sovjetske zveze, saj države naslednice niso med seboj sklenile enega, celovitega sporazuma, ki bi urejal vsa vprašanja nasledstva po nekdanji skupni državi. Deset držav naslednic nekdanje ZSSR – Armenija, Belorusija, Kazahstan, Kirgizija, Moldavija, Rusija, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan in Ukrajina – je v okviru Skupnosti neodvisnih držav, ki so ji takrat pripadale, vendarle julija 1992 sklenilo poseben Sporazum o nasledstvu glede državnih arhivov nekdanje ZSSR.³²⁶ Države naslednice so se dogovorile, da »izhajajoč iz načel celovitosti in

322 Gl. poglavji 14.2. in 15.4.

323 7. člen Ustavnega zakona ČSZR, št. 541/1992.

324 G. Pajnkihar, nav. delo (2018), str. 7–8.

325 Med preostalimi arhivi je Češki pripadlo tudi arhivsko gradivo, ki se je hranilo na njenem ozemlju, na primer gradiva nekdanjega urada predsednika republike. L. Linhartova, nav. delo, str. V.

326 Sporazum o nasledstvu arhivov nekdanje ZSSR, Zbornik mednarodnih sporazumov št. 8/1993. Sporazuma niso podpisale tri baltske države, Gruzija, ki je država članica SND postala šele leta 1993, in Azerbajdžan, ki je sicer bil podpisnik Protokola iz Alma Ate.

nedeljivosti fondov, ki so nastali kot rezultat dejavnosti višjih državnih struktur nekdanjega Ruskega imperija in ZSSR, ki se hranijo v državnih arhivih zunaj njihovih ozemelj«, ne bodo zahtevale nasledstva glede teh arhivskih fondov (1. člen). Nadalje so soglašale, da vsaka republika nasledi nekdanje državne arhive, ki se hranijo na njenem ozemlju (2. člen). Skladno z načelom provenience pa države naslednice nasledijo arhivsko gradivo, ki je nastalo na njihovem ozemlju in je bilo pozneje prenešeno zunaj njihovih meja, vendar niso upravičene do originalov, če konkretnih gradiv ni mogoče »fizično izdvojiti« (3. člen). V tem primeru imajo pravico do prostega dostopa in možnosti pridobitve kopij (4. člen). Če so gradiva v interesu več držav naslednic, se države dogovorijo o dodatnih načinih za uporabo in preprečitev uničenja teh gradiv (8. člen). Sporazum je tako za osnovni načeli določil nasledstvo glede na mesto hrambe in, zanimivo, načelo celovitosti oz. nedeljivosti arhivskih fondov. Jasno je, da je skladno s tema načeloma večina državnega arhivskega gradiva ostala v Moskvi.

8.6 PRIMER PRIPOJITVE ENE DRŽAVE DRUGI

Posebej zanimiv je primer združitve Nemčij leta 1990, ki v pravnem smislu predstavlja obliko pripojitve. NDR in ZRN sta nasledstvo arhivov uredila v prilogah Sporazuma o združitvi Nemčij. Zvezni zakon o arhivu (*Bundesarchivgesetz*) iz leta 1988 je bil spremenjen, tako da kot državne arhive navaja »akte, dokumente, zemljevide, načrte ter nosilce podatkov, slik, filmov, avdio- in drugih posnetkov, ki so jih izdelale ustanove ZRN, NDR, okupiranih ozemelj, nemškega rajha ali Nemške konfederacije, so bili preneseni na te ustanove ali so bili namenjeni uporabi s strani teh ustanov.«³²⁷ Na tak način so torej arhivi vseh naštetih držav predhodnic (oziroma v primeru nemškega rajha vlad) postali arhivi države naslednice, tj. današnje Zvezne republike Nemčije. V Sporazumu o združitvi Nemčij je bila posebej urejena tudi državna kolekcija po vojni razdeljene nekdanje Prusije – ustanove, vključujoč »državne muzeje, državne knjižnice, skrivne državne arhive, Ibero-ameriški inštitut, Državni glasbeni inštitut«, so bile ponovno združene v Berlinu.³²⁸

327 2. tč. Sekcije II Sekcije B (Administracija) Poglavja II Priloge I Sporazuma o združitvi Nemčij.

328 Peti odst. 35. čl. Sporazuma o združitvi Nemčij.

9. DRŽAVLJANSTVO IN DRUGE PRAVICE POSAMEZNIKOV

Vplivi nasledstva na pravice posameznikov so bili posredno omenjeni že v preteklih poglavjih. Dunajski konvenciji o nasledstvu držav sicer urejata vprašanja nasledstva pravic in obveznosti držav, ne pa tudi pravic in obveznosti posameznikov. Nasledstvo naj ne bi vplivalo na pravice posameznikov, ki naj bi tudi po datumu nasledstva ohranili svoje stvarne, obligacijske in druge notranjepravne pravice in obveznosti.

Na prvi pogled je drugače pri državljanstvu, ki je razmerje med posameznikom in državo. Glede na to, da gre ena izmed dveh strani tega odnosa v postopku nasledstva skozi korenite spremembe – v primerih brez kontinuitete pa tudi povsem preneha obstajati –, je razumljivo, da to vpliva na omenjeno razmerje. Povsem teoretično bi bilo mogoče zastopati stališče, da ima v okviru tega razmerja država pravice in obveznosti v odnosu do posameznika in da bi bile tudi te pravice in obveznosti lahko predmet nasledstva, vendar je sprejeto stališče, da gre pri tem vprašanju za notranjepravno področje posamezne države, ki je povezano z njeno suverenostjo.

9.1 DRŽAVLJANSTVO

Splošna deklaracija človekovih pravic v 15. členu določa, da ima vsakdo »pravico do državljanstva« ter da se nikomur »ne sme samovoljno odvzeti državljanstva ali odreči pravice do spremembe državljanstva«. ³²⁹ Splošna deklaracija pa ne podaja definicije državljanstva. Tudi posebni poročevalec Komisije OZN za mednarodno pravo (KMP) Mikulka, ki je leta 1995 pripravil prvo poročilo o povezavi nasledstva in državljanstva, je definicije iskal pri pravnih strokovnjakih in ne v mednarodnih sporazumih. ³³⁰ Primerna definicija je bila sprejeta dve leti pozneje v 16. členu Evropske konvencije o državljanstvu, in sicer da državljanstvo pomeni pravno povezavo med osebo in državo ter ne opredeljuje etničnega izvora te osebe. ³³¹

Odnos nasledstva in državljanstva je poskusila urediti KMP, ki je leta 1999 izdelala Osnutke členov o državljanstvu fizičnih oseb v povezavi z nasledstvom držav, ³³²

329 Ur. l. RS, št. 24/2018.

330 First report on State succession and its impact on the nationality of natural and legal persons, Yearbook of the International Law Commission (1995) str. 165–166.

331 Gre za konvencijo Sveta Evrope, ki ima 21 pogodbenic in osem podpisnic.

332 Osnutek členov o državljanstvu fizičnih oseb v povezavi z nasledstvom držav s komentarji.

Svet Evrope pa je pripravil Konvencijo o izogibanju brezdržavljanstva v povezavi z nasledstvom držav.³³³ Iz navedenih dokumentov izhaja, da je področje državljanstva **notranjepravna zadeva držav**, ki pa so v svojem delovanju omejene s pravicami drugih držav in pravicami posameznikov. Konflikt s pravicami drugih držav lahko nastane na področju pravil o diplomatski zaščiti, saj ima vsaka država pravico do zaščite pravic svojih državljanov v odnosu do drugih držav. Ob nasledstvu ima takšno pravico država naslednica, vendar le, če je škoda nastala državljanu države predhodnice, ki je po datumu nasledstva postal državljan države naslednice.³³⁴ Če ima tak posameznik po datumu nasledstva državljanstvo več držav (predhodnice, naslednice in/ali tretje države), se uporabijo kolizijska pravila.³³⁵

Omejitve v notranjepravnem urejanju državljanstva omenja tudi Evropska konvencija o državljanstvu, ki v 4. in 5. členu določa, da ima vsak posameznik **pravico do državljanstva**, da se morajo države izogibati nastanku brezdržavljanstva (apatridnost) ter da državljanstvo ne sme biti nikomur odvzeto arbitrarno ali na diskriminatoren način. Osnutki členov KMP v 6. členu določajo, da mora vsaka država brez nepotrebnega odlašanja sprejeti zakonodajo o državljanstvu in da mora sprejeti primerne ukrepe, da bodo osebe v razumnem roku obveščene o učinku zakonodaje na njihovo državljanstvo, o vseh izbirah, ki jih imajo po tej zakonodaji, ter o posledicah, ki jih bo izvajanje teh izbir imelo na njihov status. Omejitve, ki jih mednarodno pravo pri nasledstvu državljanstva postavlja notranjepravni zakonodaji držav o državljanstvu, so načelo pristne zveze ali načelo efektivnega državljanstva ter splošno priznani in pogodbeno prevzeti mednarodni standardi s področja človekovih pravic, kot sta prepoved arbitrarnega odvzema državljanstva ter prepoved diskriminacije.³³⁶

Z nasledovanjem pravni red države predhodnice ne velja več na določenem ozemlju, nastane pa pravni in politični red države naslednice. Splošno pravilo nasledovanja državljanstva je, da osebe z domicilom na ozemlju, ki preide pod suverenost države naslednice, izgubi državljanstvo države predhodnice in istočasno pridobi državljanstvo te države naslednice.³³⁷ Osnutki členov KMP v svojem drugem delu določajo različne posledice glede na vrste nasledstva. Ob združitvi držav države predhodnice po datumu nasledstva ne obstajajo več, njihovi državljanji pa naj bi pridobili državljanstvo države naslednice. Ob pripojitvi ali cesiji naj bi državljanji pripojenega ali

333 Konvencija ima samo sedem pogodbenic (Avstrija, Madžarska, Luksemburg, Črna gora, Nizozemska, Norveška in Moldavija) in dve podpisnici (Ukrajina in Nemčija).

334 5. čl. Osnutka členov o diplomatski zaščiti.

335 5.–6. čl.

336 M. Škrk, nav. delo (1996), str. 62.

337 T. Džunov, nav. delo, str. 150–152.

cediranega ozemlja pridobili državljanstvo države, h kateri je bilo ozemlje pripojeno oz. cedirano. Ob odcepitvi nastane nova država, na ozemlju katere naj bi posamezniki pridobili tudi njeno državljanstvo. Podobno je tudi ob razpadu, pri čemer naj bi posamezniki, ki se nahajajo na ozemljih držav naslednic, pridobili tudi državljanstva teh držav. Ob cesiji in odcepitvi bi bili lahko posamezniki upravičeni do državljanstva države predhodnice in tudi naslednice.

Državljeni države predhodnice naj bi na datum nasledstva pridobili državljanstvo tiste države naslednice, na ozemlju katere se nahajajo. Ob tem je pri presoji, katero državljanstvo naj posameznik pridobi, pomembno **vprašanje povezave** med posameznikom in državo naslednico (oz. državo predhodnico ali tretjo državo). Evropska konvencija o državljanstvu predlaga, da se presoja zlasti pristne in dejanske vezi posameznika z državo, njegovo običajno prebivališče ob datumu nasledstva, voljo pa tudi krajevni izvor posameznika (18. člen). Država naslednica pa ni obvezana dati državljanstva posamezniku, ki je državljan druge države in ima v tisti državi tudi običajno prebivališče (8. člen). Če posameznik pridobi državljanstvo države naslednice, lahko država predhodnica/kontinuatorka odloči, da je s tem izgubil njeno državljanstvo (9. in 10. člen)

Prvi člen Osnutka členov KMP govori o tem, da ima posameznik pravico do državljanstva vsaj ene države, kar je skladno z načelom o preprečevanju **brezdržavljanstva**. Mednarodno pravo daje sicer tudi možnosti dveh ali več hkratnih državljanstev, pa tudi pravico do opcije. Slednja daje posamezniku možnost, da izbere med več državljanstvi, npr. med državljanstvom države predhodnice, če ta še obstaja, in države naslednice (11. člen). V vsakem primeru pa se šteje, da je posameznik pridobil državljanstvo z datumom nasledstva, saj na tak način ne pride do prekinitve med državljanstvi, ki bi pomenila brezdržavljanstvo.

Mirovne pogodbe po prvi svetovni vojni so zajemale tudi določbe o posledicah nasledstva za državljanstvo. Senžermenska pogodba z Avstrijo tako v 70. členu določa, da bo posameznik s prebivališčem na ozemlju, ki je prešlo v eno izmed držav naslednic, dobil državljanstvo te države. Na osnovi tega člena so državljani Avstro-Ogrske v roku enega leta lahko pridobili državljanstvo Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev pod pogojem, da so se tja tudi dejansko preselili. Podobno je določil tudi sporazum iz Lozane s Turčijo.³³⁸ Pogoj prebivališča pa ni bil zahtevan za Poljsko, saj je bila po prvi svetovni vojni sprejeta odločitev, da prebivalci nemškega, avstrijskega, madžarskega in ruskega etničnega izvora dobijo državljanstvo *ipso facto*, če so rojeni staršem, ki so prebivali na tem ozemlju, brez pogoja, da tam prebivajo tudi sami.³³⁹

338 T. Džunov, nav. delo, str. 151.

339 I. Brownlie, nav. delo, str. 656.

9.2 DRUGE PRAVICE POSAMEZNIKOV

Skladno z načelom pridobljenih pravic pravice in obveznosti posameznikov niso predmet nasledstva. Navedeno ne pomeni, da pravice in obveznosti v državi naslednici ne obstajajo več, prav nasprotno, pomeni, da nasledstvo na te pravice in obveznosti **nima vpliva**. Posameznik je še naprej lastnik oz. najemnik stanovanja, še naprej ostane v veljavi njegova pogodba o zaposlitvi, starševske pravice in tako naprej. Da nasledstvo kot takšno na te pravice nima vpliva, je že leta 1923 odločilo Stalno meddržavno sodišče, in sicer da zasebne pravice, pridobljene po veljavnem pravu, ne prenehajo obstajati zaradi spremembe suverenosti.³⁴⁰ V mnenju so kot primer navedene tudi pogodbe, ki ostanejo v veljavi, ter s tem tudi pravice in obveznosti, ki iz njih izhajajo – ne glede na nasledstvo: kupoprodajne pogodbe, najemne pogodbe, pogodbe o kreditu in hipoteki, koncesije glede rudnikov, pogodbe med posamezniki in državo ter drugimi javnimi pravnimi osebami.³⁴¹

Iz suverenosti pa prav tako izhaja pravica države naslednice, da na svojem ozemlju in v odnosu do svojih državljanov oz. drugih posameznikov sprejme takšno notranje-pravno ureditev, kot želi. Pri tem je omejena s svojimi mednarodnopravnimi obveznostmi.³⁴² Povedano drugače, nasledstvo samo po sebi nima vpliva na te pravice, kar pa ne pomeni, da država po datumu nasledstva ne more sprejeti nove zakonodaje in te pravice omejiti. V tem primeru gre že za odločitve, sprejete po datumu nasledstva in na strani države naslednice; ne gre torej za vprašanje nasledstva.

Mednarodnopravne obveznosti zajemajo vse vire mednarodnega prava, tudi splošna pravna načela. V omenjeni zadevi Stalno meddržavno sodišče omenja načelo pravičnosti, skladno s katerim zakonodaja države naslednice ne sme diskriminirati med osebami (npr. pripadniki raznih manjšin ali med državljani in nedržavljeni) na svojem ozemlju.³⁴³ Prepoved diskriminacije navaja tudi 14. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), Evropsko sodišče za človekove pravice pa v sodbah navaja, da EKČP državam ne nalaga dolžnosti zagotavljanja teh ali onih

340 *Certain Questions Relating to Settlers of German Origin in the Territory Ceded by Germany to Poland*, PCIJ, Advisory Opinion, str. 36.

341 Prav tam, str. 38–39. Gre za pravice, navedene v Sporazumu iz Versaillesa med Nemčijo in zaveznici.

342 R. Jennings, A. Watts, nav. delo, str. 215.

343 *Certain Questions Relating to Settlers of German Origin in the Territory Ceded by Germany to Poland*, PCIJ, Advisory Opinion, str. 37.

pravic oz. vzpostavitve takšne ali drugačne notranje ureditve, zahteva pa, da ta ureditev neupravičeno ne diskriminira med posamezniki.³⁴⁴

Institut pridobljenih pravic se navadno nanaša na stvarne in obligacijske pravice, pravice do pokojnine in tako naprej. Ob navedenih pravicah pa doktrina ločuje pravice, ki posameznikom pripadajo na podlagi humanitarnega prava in prava človekovih pravic. Tovrstne pravice posameznikov je ob razpadu SFRJ obravnaval tudi Odbor OZN za človekove pravice. Odbor je razpravljal o veljavi pravic posameznikov, ki izhajajo iz Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah; 28. decembra 1992 (tj. že po koncu razpada SFRJ) je odločil, da so vsi posamezniki na ozemlju nekdanje SFRJ upravičeni do zaščite, ki jim jo nudi mednarodni pakt.³⁴⁵ Odbor je tako odločil na osnovi argumentacije, da nasledstvo nima vpliva na tovrstne pravice posameznikov. Gre za teorije, ki so povezane z vprašanjem nasledstva mednarodnih pogodb.³⁴⁶

344 Gl. npr. *Ribač v Slovenia* (ESČP, zadeva št. 57101/10), odst. 40–41.

345 Dokument OZN CCPR/C/79/Add.14.

346 Gl. poglavje 4.4.

10. NASLEDSTVO MEDNARODNE ODGOVORNOSTI

Nasledstvo odgovornosti držav za mednarodna protipravna dejanja (oz. nasledstvo mednarodne odgovornosti) je na prvi pogled nov pojav, saj se je Komisija OZN za mednarodno pravo (KMP) neposredno z njim začela ukvarjati šele leta 2017. Tega leta je komisija to temo vključila v program tekočega dela in določila profesorja Šturmo za posebnega poročevalca, ki je do konca svojega mandata leta 2022 izdelal pet poročil.³⁴⁷ Že pred tem je Inštitut za mednarodno pravo pod vodstvom poročevalca profesorja Kohena leta 2015 pripravil resolucijo s preambulo in šestnajstimi členi.³⁴⁸ Poročila KMP in resolucija IDI v svoji strukturi sledita Dunajskima konvencijama o nasledstvu držav iz leta 1978 in 1983. Področje nasledstva odgovornosti je torej **obravnavano samostojno**, kar ni preprosto, saj je praksa držav »omejena, raznolika, odvisna od okoliščin konkretnega primera in vsebinsko občutljiva«. ³⁴⁹ Delo KMP zato predstavlja predvsem progresiven razvoj in v manjši meri kodifikacijo mednarodnega prava.

Pri nasledstvu mednarodne odgovornosti gre v prvi vrsti za nasledstvo, v odnosu do katerega je mednarodna odgovornost samo materija, podobno kot so to mednarodne pogodbe, premoženje, dolgovi, arhivi in drugo. Pravila nasledstva mednarodne odgovornosti gre zato graditi na pravilih nasledstva drugih materij, glede katerih so pravila že znana, praksa pa je dovolj bogata.

Treba je izpostaviti, da razmišljanja o nasledstvu mednarodne odgovornosti niso nova, saj ta institut omenjata že Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969 in Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1978, ki v 73. oziroma 39. členu določata, da ne urejata nasledstva mednarodne odgovornosti. Prav tako KMP v komentarju členov o odgovornosti držav za mednarodna protipravna dejanja (ARSIWA) navaja, da se ti ne uporabljajo ob nasledstvu. Nasledstvu odgovornosti so nasprotovali tudi nekateri člani KMP in se pri tem sklicevali predvsem na 1. člen ARSIWA, ki pravi, da »vsako protipravno dejanje države povzroči mednarodno odgovornost te države«. To pravilo je doseglo status občega mednarodnega prava. Ker država naslednica ni »ta država«, nasledstvo tako naj ne bi bilo mogoče, saj bi bila na tak način mednarodno odgovorna država, ki ni storila protipravnega dejanja. Izjema je seveda država kontinuatorka, ki nadaljuje pravno subjektiviteto države predhodnice.

347 P. Šturma, First report, nav. delo, §1, str. 2. Za podroben oris tematike nasledstva odgovornosti gl.: P. Šturma, nav. delo (2015–2016), str. 653–678.

348 Resolucija IDI o nasledstvu držav glede mednarodne odgovornosti.

349 P. Šturma, First report, nav. delo, §1, str. 2.

10.1 ELEMENTI MEDNARODNE ODGOVORNOSTI

Mednarodna odgovornost nastane *ipso facto* s storitvijo protipravnega dejanja (kršitvijo) na strani države, torej dejanja, ki se ga lahko pripiše državi. Dejanje države je protipravno, če krši njene obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, občega prava itn. Za te obveznosti se uporablja izraz ‚primarne obveznosti‘, za pravno osnovo pa ‚primarna pravna norma‘. Da bi bilo dejanje države protipravno, morata biti torej kumulativno izpolnjena dva pogoja – obstoj primarne pravne norme, ki državo obvezuje med dejanjem, in dejanje države, ki krši to primarno normo.

Mednarodnopravna norma mora **državo zavezovati v trenutku izvršitve dejanja**.³⁵⁰ Gre za eno izmed občih pravnih načel mednarodnega prava, ki preprečuje retroaktivnost veljavnosti pravnih pravil ter omogoča pravno predvidljivost in pravno varnost. Nasprotna stran tega pravila je, da država ne preneha biti odgovorna, če jo primarna obveznost, ki jo je zavezovala ob kršitvi, pozneje preneha obvezovati. Ko je mednarodna odgovornost enkrat vzpostavljena, bo ostala veljavna ne glede na poznejše spremembe obveznosti med državo kršilko in oškodovanko.³⁵¹ Država se ne bo mogla sklicevati, da med tožbo ni več obvezana z nekim pravilom, ki ga je pred tem prekršila.

Ko je protipravno dejanje izvršeno, nastane mednarodna odgovornost države, ki se vzpostavi med državo kršilko in državo oškodovanko. Med njima tako nastane novo razmerje, ki je ločeno od odnosa, osnovanega na primarni pravni normi. Država kršilka je ob kršitvi takoj obvezana s t. i. sekundarnimi obveznostmi (ki so zrcalne sekundarnim pravicam države oškodovanke). Sekundarne obveznosti pa se delijo na dve skupini; v prvi so obveznost nadaljnega spoštovanja primarne pravne norme, obveznost prenehati kršitev (če gre za trajajoče kršitve) in obljuba / garancija neponovitve. Druga skupina so reparacije, ki jih sestavljajo: restitucija, odškodnina in zadoščenje.

Kot že omenjeno, poznejše prenehanje veljave primarnega pravila na mednarodno odgovornost nima vpliva, ima pa vpliv na obseg sekundarnih obveznosti (in pravic) – prva skupina sekundarnih obveznosti namreč ne more obstajati, če države primarna norma ne zavezuje več, saj od nje ni mogoče zahtevati nadaljnega spoštovanja primarne pravne norme (ki je ne zavezuje več) ali obveznosti prenehanja kršitve (saj dejanje države ni več protipravno, če ni pravne norme, ki bi ga to dejanje kršilo). Tudi glede obljube / garancije neponovitve Tomuschat meni, da gre za artikulacijo

350 13. čl. ARSIWA.

351 Komentar k ARSIWA, §7–8, str. 58–59.

pacta sunt servanda, kot pri drugih dveh obveznostih iz te skupine,³⁵² zato je razumljivo, da velja, samo če je primarno pravilo še vedno v veljavi. Ta obveznost kljub temu teoretično obstaja ločeno od primarnega pravila, vendar je praktična vrednost tega zanemarljiva.

Povsem drugače pa druga skupina sekundarnih posledic (reparacije), tako kot mednarodna odgovornost kot takšna, ni odvisna od nadaljnje veljave primarnega pravila. KMP je določila, da je namen reparacij odprava škode, ki jo je povzročila kršitev (34. člen ARSIWA), pri čemer reparacije ne smejo presežati škode, saj njihov namen ni kaznovanje države kršilke. Teoretično si tri vrste reparacij sledijo sukcesivno – če ni mogoča restitucija (npr. vrnitev zaseženih ladij), se dodeli odškodnina, če tudi ta ne zadošča za poplačilo celotne škode, pa se dodeli še zadoščenje. Zadnje je navadno v obliki opravičila, javnega priznanja odgovornosti itn.

10.2 VPLIV ELEMENTOV MEDNARODNE ODGOVORNOSTI NA NASLEDSTVO DRŽAV

IDI in tudi KMP sta določila, da predmet nasledstva ni mednarodna odgovornost kot takšna, ampak sekundarne pravice in obveznosti, ki izvirajo iz mednarodne odgovornosti. S to odločitvijo sta dosežena dva pomembna mejnika. Na tak način je bila učinkovito zaobidena določba ARSIWA, da »vsako mednarodno protipravno dejanje države sproži mednarodno odgovornost te države«. Država kršilka je še naprej mednarodno odgovorna, saj mednarodna odgovornost tudi po datumu nasledstva ostane njej; nasledijo se samo pravice in obveznosti. V povezavi s tem je lahko po datumu nasledstva država predhodnica mednarodno odgovorna, **država naslednica pa nasledí sekundarne obveznosti**. Nasledstvo sekundarnih obveznosti ne izključi mednarodne odgovornosti.³⁵³ V konkretnem primeru bi to pomenilo, da bi država predhodnica, odgovorna za protipravno dejanje, to odgovornost ohranila, kljub temu pa bi bile države naslednice obvezane odpraviti škodo, ki bi iz tega dejanja nastala. Takšno situacijo urejajo primeri pred Meddržavnim sodiščem v Haagu in Evropskim sodiščem za človekove pravice, ki jih podrobneje obravnavamo v nadaljevanju.

Prav tako pa odločitev, da predmet nasledstva ni mednarodna odgovornost, ampak samo sekundarne pravice in obveznosti, to materijo nasledstva izenačuje z drugimi materijami, kot so: premoženje, dolgovi, mednarodne pogodbe in arhivi. Dunajska konvencija o nasledstvu iz leta 1983 namreč določa, da predmet nasledstva niso

352 C. Tomuschat, nav. delo, str. 911.

353 M. Kohen, P. Dumberry, nav. delo, str. 62; P. Šturma, Second report, nav. delo, §48, str. 12–13.

premoženje, arhivi in dolgovi države predhodnice kot takšni, ampak njene pravice in obveznosti do tega premoženja, kar je eksplicitno navedeno v 9., 20. in v 32. členih konvencije. Glede vseh treh materij, posebej pa glede premoženja in arhivov, je navedeno treba razumeti glede na vseobsegajoče nadomestitve, kar pomeni, da državi naslednici pripadejo vse pravice države predhodnice. Glede opredmetenega premoženja in arhivov navedeno pomeni, da država naslednica nasledi tudi lastninsko pravico, ki ji omogoča popolno razpolaganje s stvarmi, na katere se lastninska pravica nanaša. Država naslednica, ki je nasledila lastninsko pravico na premoženju, lahko torej to premoženje vzame v svojo posest in z njim razpolaga na enak način, kot je lahko država predhodnica. Nasledstvo pravic zato ne pomeni, da bi naslednici pripadle samo obligacijske pravice, medtem ko bi stvarne pravice in na njihovi osnovi posest na premoženju ostale državi predhodnici.³⁵⁴

Pravice in obveznosti so posebej izpostavljene tudi v nekaterih členih Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1978, npr. glede posameznih pravic in obveznosti v okviru posledic sprejetih devolucijskih sporazumov (8. člen) in enostranskih izjav (9. člen), prav tako pa glede režima meje (11. člen) in drugih ozemeljskih režimov (12. člen). Ob tem se je treba zavedati, da je pogodbeno razmerje samo po sebi skupek pravic in obveznosti pogodbenic ter da opredeljuje njihov položaj v odnosu do drugih pogodbenic. Država naslednica – skladno z definicijo o nasledstvu – nadomesti državo predhodnico v odnosu do drugih pogodbenic, kar pomeni, da prevzame njene pravice in obveznosti iz tega odnosa.

V tem pogledu je mednarodna odgovornost **podobna suverenosti**, ki prav tako ni predmet nasledstva, vendar zaradi tega ne pride do prenehanja obstoja obveznosti in pravic, ki jih je imela država predhodnica.³⁵⁵ Država naslednica, čeprav ne nasledi suverenosti, nasledi pravice in obveznosti, povezane s premoženjem, z arhivi, dolgovi države predhodnice in z mednarodnimi pogodbami, katerih pogodbenica je bila predhodnica. Zato nasledstvo pravic in obveznosti, ki izhajajo iz mednarodne odgovornosti, ne odstopa od pravil nasledstva drugih vrst materij.

354 Nekateri sporazumi so v izogib morebitnim sporom pri razlagi določil zato raje sprejeli dikcijo, da je predmet nasledstva 'premoženje države naslednice' in ne pravice, povezane s tem premoženjem; gl. npr. 1. čl. Priloge A tudi v odnosu do 1. čl. Priloge F Sporazuma o vprašanih nasledstva.

355 P. Šturma, Third report, nav. delo, §32, str. 9; gl. tudi R. Müllerson, Continuity and Succession, nav. delo, str. 493.

10.3 NEKATERI PRIMERI IZ PRAKSE

Država kontinatorka

Država kontinatorka je glede pravne subjektivitete identična državi predhodnici (vendar s spremenjenim ozemljem), zato je razumljivo, da nasledstvo navadno nima vpliva na njeno mednarodno odgovornost. Tak primer je odcepitev Črne gore od države predhodnice (Državna skupnost Srbije in Črne gore – SČG).

BiH je proti ZRJ (po preimenovanju SČG) sprožila postopke pred Meddržavnim sodiščem v Haagu zaradi kršitev Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida. BiH je tožbo vložila 20. marca 1993 proti ZRJ, vendar je bila končna sodba sprejeta šele leta 2007, ko se je od te države že ločila Črna gora. Sodišče je potrdilo, da so se dejanja, na katera se nanaša tožba BiH, zgodila v obdobju, ko sta Črna gora in Srbija tvorili eno državo,³⁵⁶ vendar je odločilo, da status toženke lahko nadaljuje samo Srbija. To odločitev je sprejelo, ker je Srbija »sprejela kontinuiteto med SČG in Republiko Srbijo,« dejstva pa »jasno kažejo, da Republika Črna gora ne nadaljuje pravne subjektivitete SČG.«³⁵⁷

Sodišče je na koncu sprejelo sodbo, s katero je »ugotovilo, da je Srbija kršila svoje obveznosti do preprečevanja genocida, po Konvenciji o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida, v odnosu do genocida, ki se je zgodil v Srebrenici julija 1995.«³⁵⁸ Pri presoji dejstev se je Meddržavno sodišče opredeljevalo do dejanj ZRJ (tj. države predhodnice), vendar je bila sodba sprejeta v odnosu do Srbije kot države kontinatorke.

Podobne odločitve je sprejelo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), ki je odločalo o kršitvah Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin na strani Državne skupnosti Srbije in Črne gore (SČG). SČG je pred ločitvijo Črne gore kršila svoje mednarodnopravne obveznosti, izhajajoče iz konvencije, vendar je glede nekaterih izmed teh kršitev sodišče odločilo šele po ločitvi Črne gore. Sodišče je v teh primerih samo ugotovilo, da je Srbija država kontinatorka in da je zato ostala tožena stranka.³⁵⁹ ESČP je v uvodnih določbah sodb navedlo: »Po 3. juniju

356 *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), ICJ, Judgment, §74, str. 75.

357 Prav tam, §75, §76 in §77, str. 75–76.

358 Prav tam, tč. 5, str. 238.

359 Med te primere je mogoče šteti: *Bodrožić v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 32550/05), *Filipović v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 27935/05), *Jevremović v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 3150/05), *Kin-Stib*

2006, po razglasitvi neodvisnosti na strani Črne gore, je Srbija ostala edina tožena stranka v postopkih pred Sodiščem.«³⁶⁰ ali »Postopek v zadevi (...) se je začel proti Državni zvezi Srbije in Črne gore, ki jo je 3. junija 2006 nasledila Srbija.«³⁶¹ Ker so bile odločitve o kršitvah, ki so bile izvršene pred datumom nasledstva, sprejete šele po tem datumu, je bila mednarodna odgovornost ugotovljena izključno v odnosu do Srbije kot države kontinuatorke.

V teh primerih torej ni mogoče govoriti o nasledstvu mednarodne odgovornosti (oz. sekundarnih pravic in obveznosti), saj je država kontinuatorka sama mednarodno odgovorna kot država, ki pravno nadaljuje subjektiviteto države predhodnice. Povsem drugače pa je v primerih, ko država predhodnica ne obstaja več (npr. razpad) ali ko kljub obstoju kontinuatorke obveznosti nasledi druga naslednica.

Primeri z razpadom države

Češkoslovaška in Madžarska sta leta 1977 sklenili mednarodno pogodbo za gradnjo sistema jezov na reki Donavi (projekt Gabčikovo – Nagymaros), ki jo je Madžarska leta 1989 prenehala izvajati in s tem povzročila škodo Češkoslovaški. Prav tako pa je zaradi dejanj Češkoslovaške škoda nastala tudi Madžarski. Projekt se je nanašal samo na ozemlje, ki je po razpadu Češkoslovaške pripadlo Slovaški.

Slovaška je leta 1993 z Madžarsko sklenila sporazum (*kompromis*), da se spor prenese v odločanje Meddržavnemu sodišču v Haagu. V njem je Slovaška med drugim sprejela, da je »edina država naslednica glede pravic in obveznosti v odnosu do projekta Gabčikovo – Nagymaros«.³⁶² Sodišče je odločalo o kopici vprašanj, tudi o nasledstvu mednarodne pogodbe, s katero sta se Madžarska in Češkoslovaška dogovorili za projekt.

Sodišče je najprej ugotavljalo, ali je država predhodnica, tj. Češkoslovaška, kršila svoje mednarodne obveznosti in s tem izvršila mednarodno protipravno dejanja, in

and Majkić v. Serbia (ESČP, zadeva št. 12312/05), *Kostić v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 41760/04), *Lepojić v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 13909/05), *Marčić and 16 Others v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 17556/05), *Matijašević v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 23037/04), *Milošević v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 31320/05), *Molnar Gabor v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 22762/05), *Salontaji – Drobnjak v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 36500/05), *Stojanović v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 34425/04), *V. A. M. v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 39177/05), *Vrenčev v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 2361/05).

360 Gl. npr. *Bodrožić v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 32550/05), §1, str. 1.

361 Gl. npr. *Filipović v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 27935/05), §1, str. 1.

362 *Gabčikovo – Nagymaros Project*, ICJ, Judgment, str. 81.

odločilo pritrldilno.³⁶³ Nato je posebej preučilo, ali je tudi Slovaška po datumu nasledstva kršila obveznosti iz mednarodne pogodbe, ki jo je nasledila. V končni sodbi je sodišče med drugim odločilo, da je Slovaška mednarodno odgovorna za svoja dejanja, ki so povzročila škodo, prav tako pa je Slovaški naložilo poravnavo škode, ki jo je povzročila Češkoslovaška.³⁶⁴ Sodišče je torej potrdilo, da je Slovaška odgovorna za svoja lastna dejanja, ki so nastala po datumu nasledstva in so predstavljala kršitev nasledene mednarodne pogodbe. Prav tako pa je sodišče Slovaški dosodilo sekundarne obveznosti, povezane s kršitvami njene države predhodnice.³⁶⁵

Ta primer kaže jasno razliko med mednarodno odgovornostjo za lastna dejanja države in nasledstvom sekundarnih obveznosti (tj. ne mednarodne odgovornosti) za dejanja države predhodnice. Slovaška ni nasledila mednarodne odgovornosti Češkoslovaške, ki je še naprej mednarodno odgovorna država (čeprav več ne obstaja), ampak samo reparacijo, tj. obveznost odprave škode, ki jo je povzročila kršitev Češkoslovaške.

Res je, da je Meddržavno sodišče lahko sprejelo takšno odločitev samo zato, ker je Slovaška sklenila sporazum (*kompromis*), s katerim je nase prevzela pravice in obveznosti, povezane s tem projektom, vendar to ne zmanjšuje dejstva, da je sodišče najprej ugotavljalo mednarodno odgovornost države predhodnice (ki med odločanjem niti ni več obstajala) ter nato posledice te kršitve dosodilo državi naslednici.

Drug zanimiv primer je povezan z razpadom SFRJ. Gre za primer *Zaklan proti Hrvaški*, v katerem je ESČP odločilo 16. decembra 2021. Tik pred začetkom razpada SFRJ je zvezna carinska služba SFRJ 28. januarja 1991 na meji med Hrvaško in Madžarsko (danes hrvaškemu) državljanu začasno odvzela gotovino v nemških markah in dolarjih. Hrvaška, ki je pozneje razglasila neodvisnost, je upravne postopke nekaj časa nadaljevala, nato pa odločila, da postopki mirujejo do odločitve o nasledstvu. Tožnik je nato leta 2013 vložil tožbo pred ESČP. Čeprav je protipravno dejanje izvršila država predhodnica (zvezni carinski organi SFRJ) pred datumom nasledstva, je sodišče odločilo, da mora Hrvaška tožniku povrniti zarubljena sredstva. Hrvaški je bila torej naložena sekundarna obveznost reparacije (odškodnina) v povezavi s protipravnim dejanjem njene države predhodnice. Sodišče je to odločitev sprejelo tudi z uporabo pravil o neupravičeni obogatitvi, prav tako pa na podlagi

363 Prav tam, §78, str. 54.

364 Prav tam, tč. 2D, str. 83.

365 Prav tam, §151, str. 81.

argumentacije, da so upravni organi nekdanje države postali upravni organi Hrvaške, ki so upravni postopek tudi nadaljevali.³⁶⁶

Nasledstvo mednarodne odgovornosti države, ki ni država kontinuatorka

Obstajajo pa tudi primeri, ko kljub obstoju države kontinuatorke sekundarne obveznosti nasledi druga država naslednica. Zelo zanimiv je primer *Bijelić*, ki je potekal pred Evropskim sodiščem za človekove pravice. V tem primeru je bila tožba vložena 24. marca 2005 zoper Državno skupnost Srbijo in Črno goro in se je navezovala na kršitve konvencije, ki so jih zakrivali državni organi v Podgorici. Po odcepitvi Črne gore 3. junija 2006 so ti organi postali organi Črne gore, tj. države naslednice, ki obstaja vzporedno z državo kontinuatorko, Srbijo. Skladno s splošnimi pravili bi status toženke nadaljevala Srbija kot država kontinuatorka, vendar je sodišče odločilo, da to ne bi bilo skladno s konvencijo, saj so bile kršitve izvedene na območju Črne gore in na strani organov, ki so pozneje postali črnogorski. Sodišče je ugotovilo, da Srbija niti ne bi bila zmožna izpolniti sodbe, saj je za njeno izpolnitev prav tako potrebno delovanje črnogorskih organov, ki se od datuma nasledstva nahajajo v drugi suvereni državi. Sodišče je odločilo, da je tožena stranka lahko samo Črna gora, Srbija pa to ne more biti.³⁶⁷ Končna sodba je bila tako sprejeta proti Črni gori. Temu primeru je sledila množica drugih primerov, v katerih je sodišče primer *Bijelić* uporabilo za precedens.³⁶⁸

Ob tem je treba navesti, da je sodišče k odločitvi pristopilo zelo inovativno in odločitev osnovalo na pravu mednarodne odgovornosti ter ne na pravu nasledstva držav. Kljub temu pa ne gre zanikati, da je bila mednarodna odgovornost ugotovljena v odnosu do države, ki med protipravnim dejanjem sploh še ni obstajala, in to kljub obstoju države kontinuatorke.

10.4 RAZMIŠLJANJA O USTREZNOSTI UREDITVE IN PRIHODNJI UREDITVI

Ker gre pri identifikaciji pravil glede nasledstva mednarodne odgovornosti za novo vsebino, ki ni urejena z Dunajskima konvencijama o nasledstvu držav iz

366 *Zaklan v. Croatia* (ESČP, zadeva št. 57239/13), §75–88. Podrobno tudi v P. Šturma, Fifth report, nav. delo, str. 16. Gl. poglavje 15.5.

367 *Bijelić v. Montenegro and Serbia* (ESČP, zadeva št. 11890/05).

368 *Lakićević and Others v. Montenegro and Serbia* (ESČP, zadeve št. 27458/06, 37205/06, 37207/06 in 33604/07), *Milić v. Montenegro and Serbia* (ESČP, zadeva št. 28359/05), *Momčilo Mandić against Montenegro, Serbia and Bosnia and Herzegovina* (ESČP, zadeva št. 32557/05).

let 1978 in 1983 ter glede karere KMP še ni sprejela dokončnih odločitev, sledi nekaj razmišljanj o možni prihodnji ureditvi na tem področju. Pri nasledstvu mednarodne odgovornosti se prepletata dve pomembni in samostojni področji mednarodnega prava – pravo odgovornosti držav in pravo nasledstva držav. Obe imata svoje zakonitosti in posebnosti, zato je iskanje preseka med njima kot plovba med Scilo in Karibdo. Osnove prava odgovornosti držav so najpogosteje navajane kot glavna ovira tovrstnemu nasledstvu, saj njegova pravila naj ne bi dopuščala odgovornosti države, ki v času protipravnega dejanja še ni niti obstajala. Vendar je ob tem potrebno izpostaviti, da tudi pravo odgovornosti – sicer v omejenem obsegu – dopušča možnost, da za protipravna dejanja, storjena pred datumom nasledstva, odgovarja država naslednica po datumu nasledstva, in to ne samo država kontinuatorka, ampak tudi druge naslednice.

Za nastanek mednarodne odgovornosti je potreben hkraten obstoj dveh elementov – primarnega pravila in dejanja države, ki to pravilo krši. Primarno pravilo lahko načelno državo zavezuje samo v obdobju njenega obstoja, vendar to ne preprečuje državi, da sprejme veljavo pravila (npr. mednarodne pogodbe) tudi za obdobje pred njenim nastankom. Med takšne primere je mogoče šteti Republiko Jemen, ki se je po združitvi držav predhodnic (Arabske republike Jemen in Ljudske demokratične republike Jemen) odločila, da jo mednarodne pogodbe zavezujejo od datuma, ko je k njim pristopila prva izmed držav predhodnic. Takšna je npr. Konvencija o suženjstvu, ki državo zavezuje od 9. februarja 1987, čeprav je država nastala šele 19. maja 1990, vendar pa je ob obstoju primarnega pravila potrebno še dejanje države, ki to pravilo krši. Če bi bilo torej mogoče Jemnu pripisati dejanja, ki so bila storjena leta 1988, bi to pomenilo, da je Jemen mednarodno odgovoren za kršitev pred svojim nastankom.

Na kak način državi pripisati dejanje, ki je bilo storjeno pred njenim nastankom? Prva možnost so primeri, ko država potrdi ali za svoje sprejme dejanje, ki ji ga sicer ni mogoče pripisati.³⁶⁹ Druga, zapletenejša možnost, je institut »pripisovanje dejanj uporniškega in drugega gibanja«, ki ga je KMP vključila v ARSIWA in ki določa: »Dejanje uporniškega ali drugega gibanja, ki uspe ustanoviti novo državo na delu ozemlja že obstoječe države ali na ozemlju pod njeno upravo, se bo štelo za dejanje nove države po mednarodnem pravu.«³⁷⁰ Razlogov za pripisovanje dejanj uporniških in drugih gibanj državi naslednici je več, med njimi pa najbolj izstopa teorija organske

369 11. čl. ARSIWA.

370 Drugi odst. 10. čl.

oz. strukturne kontinuitete, ki temelji na tezi, da so uporniki in nova vlada v bistva ista entiteta,³⁷¹ kar je sprejel tudi KMP.³⁷²

Zveni paradoksalno, vendar je z omenjenimi elementi (veljava primarne pravne norme in pripisovanje dejanja pred datumom nasledstva), tj. že samo s pravili prava mednarodne odgovornosti, mogoča vzpostavitev mednarodne odgovornosti pred nastankom države. Med takšne primere spada že omenjena zadeva *Bijelić* pred ESČP, v kateri je sodišče odločilo, da EKČP Črno goro zavezuje že iz časa, ko je k njej pristopila država predhodnica. Ob tem pa je sodišče na osnovi pravil o uporniških in drugih gibanjih dejanja organov iz Podgorice pripisalo Črni gori, tj. kot državi naslednici, ki ob datumu kršitve niti še ni obstajala.

Pozoren bralec je opazil, da v tem primeru ni govora o nasledstvu mednarodne odgovornosti (tj. nasledstvu sekundarnih pravic in obveznosti), ampak o mednarodni odgovornosti države naslednice *ex tunc*. Država naslednica ni nasledila sekundarnih pravic in obveznosti, ki izhajajo iz mednarodne odgovornosti od svoje predhodnice, ampak je bila sama mednarodno odgovorna za protipravna dejanja. Gre torej za navidezno nasledstvo, saj je v teh primerih država odgovorna za protipravna dejanja, kar pomeni, da ostane odgovorna tudi po datumu nasledstva. Ob tem je država naslednica ne samo nosilka sekundarnih pravic in obveznosti, ampak tudi nosilka celotnega statusa mednarodno odgovorne države.

Kljub temu je mogoče potrditi, da je v teh primerih država naslednica odgovorna za mednarodnopravne kršitve, ki so se zgodile pred datumom njenega formalnega nastanka, vendar sekundarne pravice in obveznosti niso prešle nanjo na osnovi postopka nasledstva.³⁷³ Enako je tudi glede odgovornosti države kontinatorke.

O nasledstvu mednarodne odgovornosti, tj. o nasledstvu sekundarnih pravic in obveznosti, lahko govorimo, samo če je mednarodno odgovorna država predhodnica, država naslednica pa je na osnovi odločitve o posledicah kršitve, ki je bila sprejeta po datumu nasledstva, nasledila sekundarne pravice in obveznosti svoje predhodnice.³⁷⁴ Jasen in čist primer je *Gabčíkovo – Nagymaros Project*, saj je v tem primeru Meddržavno sodišče ugotovilo mednarodno odgovornost Češkoslovaške, obveznost plačila odškodnine – za dejanja Češkoslovaške – pa je naložilo državi naslednici Slovaški.

371 P. Dumberry, nav. delo, str. 245; G. Cahin, nav. delo, str. 249.

372 Komentar k ARSIWA, §5, str. 50.

373 Gl. tudi G. Pajnkihar, V. Sancin, nav. delo.

374 G. Pajnkihar, nav. delo (2023), str. 323

Glede na redko prakso držav je težko pričakovati skorajšnji nastanek mednarodnega običaja na tem področju. Upati gre, da bodo pravila KMP v prihodnje služila kot *opinio iuris* za primere, ki so pred nami. Menimo, da jih je treba osnovati na pravih in načelih drugih materij nasledstva, saj gre za isto pravno področje, prav tako pa glede njih obstaja bogata praksa, ki nudi odgovore na veliko vprašanj nasledstva mednarodne odgovornosti. Izdelava pravil o nasledstvu mednarodne odgovornosti bi prav tako prispevala k zaokroženi celoti prava nasledstva držav.

III. DEL

JUGOSLAVIJA – RAZPAD IN REŠEVANJE NASLEDSTVENIH VPRAŠANJ

11. RAZPAD JUGOSLAVIJE

Eden najbolj aktualnih in zanimivih primerov nasledstva držav v svetu je razpad Jugoslavije, ki se je zgodil ob koncu hladne vojne ter padcu berlinskega zidu in komunističnih režimov v Evropi.³⁷⁵ Politično je bil povezan z demokratičnimi procesi in vzponom nacionalizmov v nekdanjih jugoslovanskih republikah, končal pa se je s krvavim spopadom in številnimi nedolžnimi žrtvami in mednarodnimi grozodejstvi. V jugoslovanskih vojnah je po statistikah umrlo med 130.000 in 140.000 ljudi, med njimi skoraj polovica civilistov. S številnimi kršitvami mednarodnega prava, kaznivimi dejanji genocida, vojnimi zločini in dejanji zoper človečnost so se več let ukvarjala nacionalna in mednarodna sodišča, posebej Mednarodni tribunal OZN za nekdanjo Jugoslavijo (ICTY). Vojna v Jugoslaviji je povzročila tudi eno največjih begunskih kriz v sodobnem času – zabeleženih je bilo 2,4 milijona beguncev in še 2 milijona notranje razseljenih oseb, med katerimi se številni nikoli niso vrnili na svoje domove.

V pravnem smislu je nekdanja Jugoslavija razpadla v letih 1991 in 1992 na pet novih držav naslednic – Slovenijo, Hrvaško, BiH, Severno Makedonijo in ZRJ (danes Srbija), sama pa je ugasnila (*ceased to exist*) kot subjekt mednarodnega prava. Zaradi zagotavljanja stabilnosti in varnosti mednarodnih odnosov je s tem nastopila nujna potreba po ureditvi vseh vidikov nasledstva, ki pa je zaradi trmastega vztrajanja Srbije po izključni kontinuiteti ostalo nerešeno celo desetletje. Na koncu so države naslednice leta 2001 sklenile Sporazum o vprašanih nasledstva, ki celovito ureja to področje in predstavlja edinstven vir mednarodnega prava nasledstva držav v globalnem smislu.

11.1 KRATEK ORIS ZGODOVINE JUŽNIH SLOVANOV

Jugoslavija, ki je pod različnimi nazivi in oblikami vladavine obstajala od leta 1918 do leta 1992, je predstavljala prvo in do zdaj edino enovito državno skupnost južnih Slovanov ter je nastala z združitvijo ozemelj narodov, ki so bila pred tem stoletja del Avstro-Ogrske in Otomanskega imperija. Realna možnost za ustanovitev takšne države, ki so jo opevali že v Krfski deklaraciji leta 1917, je nastala ob koncu prve svetovne vojne, ko je prišlo do temeljnih sprememb v političnem okolju Evrope in Balkana.

Dotlej so bili južnoslovanski narodi v svoji zgodovini bolj ali manj ločeni. Zgodovine slovanskih plemen, ki so se v šestem stoletju naselila na območju Balkanskega

375 Gl. npr. V. Volk, nav. delo; B. Feron, nav. delo; E. Hasani, nav. delo (2010); M. Weithmann, nav. delo.

polotoka, so se razlikovale že od najzgodnejših časov, ko so Slovenci in Hrvati prišli pod vpliv zahodnega krščanstva, Srbi pa so bili podrejeni moči bizantinskega pravoslavlja. Od sredine 7. stoletja dalje so slovanska plemena na polotoku doživljala obdobja politične ekspanzije in neodvisnosti. Slovenci so ustanovili kratkotrajno državo Karantanijo, ki je obstajala do leta 748, nato pa so vse do leta 1918 ostali pod neko obliko germanske oblasti. Večina današnje Hrvaške je kot neodvisna država obstajala od 10. do 12. stoletja, ko je leta 1102 madžarski kralj prevzel prestol. Obstoj Hrvaške v okviru ogrskega kraljestva se je dokončno končal šele leta 1918.³⁷⁶ Srbi so v 12. stoletju zgradili srednjeveško državo, ki je bila na vrhuncu moči leta 1345 pod carjem Stefanom Dušanom in je obsegala večji del današnje Srbije, Severne Makedonije, Albanije, Črne gore in severne Grčije.³⁷⁷ Leta 1389 so Srbe v bitki na Kosovem polju premagali Otomani, ki so kmalu zavzeli celoten južni del Balkanskega polotoka.

V 19. stoletju so sile nacionalizma, liberalizma, industrializacije, sekularizacije in socialne mobilizacije zajele tudi dežele južnih Slovanov in začele spodkopavati temelje večnacionalnih, agrarnih in avtokratskih imperijev Otomanov in Habsburžanov. V tistem času je bilo med južnimi Slovani mogoče ločiti dve gibanji nacionalizma: prvič, 'jugoslovanstvo', večinoma imenovano ilirsko gibanje, ki je spodbujalo idejo o etnični, jezikovni in kulturni enotnosti južnih Slovanov, ki bi se zato morali združiti; in drugič, nacionalizem vsakega od posameznih južnoslovenskih narodov. Hrvaški nacionalisti so zahtevali hrvaško neodvisnost ali vsaj večjo samoupravo v okviru Avstro-Ogrske, kar je Hrvaški uspelo šele leta 1868. Takrat so Hrvati dobili svojo skupščino (*sabor*), hrvaščina je bila priznana kot uradni jezik, uveljavilo se je spoštovanje hrvaške zastave in pravica do volitev predstavnikov v Budimpešti. Slovenski nacionalizem se je osredotočil predvsem na kulturno in jezikovno avtonomijo, kar mu je delno uspelo, saj se je slovenščina uporabljala v šolah in lokalni upravi.

Srbski nacionalizem se pogosto povezuje najprej z jezikoslovcem Vukom Karadžićem, ki je zagovarjal kulturno in jezikovno podlago enotnosti, in nato z ustanovitvijo avtonomne kneževine leta 1830, do katere je prišlo po letih srbskih uporov proti Otomanom (leta 1804 pod vodstvom Karadjordje Petrovića in leta 1815 pod vodstvom Miloša Obrenovića). V tej kneževini so Srbi dobili svojega kneza kot vodjo vlade.³⁷⁸ Z Berlinsko pogodbo leta 1878 sta Črna gora in Srbija pridobili neodvisnost, hkrati pa je Avstro-Ogrska dobila pravico do zasedbe in upravljanja Bosne in Hercegovine.

Ideja o enotnosti Jugoslavije je postala vedno bolj sprejeta v desetletju pred prvo svetovno vojno. Večinoma je bila priljubljena med intelektualci in višjim slojem prebivalstva,

376 J. R. Lampe, nav. delo, str. 15.

377 R. Frucht, nav. delo, str. 872.

378 L. Benson, nav. delo, str. 1–3.

pa tudi v vse številčnejših mladinskih gibanjih, ki so sanjarija o združitvi južnoslovan-
skih narodov in jih je avstro-ogrska oblast zatirala. Član ene od takšnih radikalnih
mladinskih skupin, imenovane Mlada Bosna, je bil Gavrilo Princip, ki je junija 1914
v Sarajevu izvedel atentat na nadvojvodo Franca Ferdinanda. Avstro-Ogrska je zaradi
suma o vpletenosti srbske vlade napovedala vojno Srbiji in začela se je prva svetovna
vojna, ki je ob svojem koncu odprla pot k združitvi južnih Slovanov.

Na Pariški mirovni konferenci je bilo sklenjenih več mirovnih pogodb, med katerimi
je za ozemlje Jugoslavije posebej relevantna mirovna pogodba sil antante z Avstrijo iz
Saint-Germaina (Senžermenska pogodba), ki je bila podpisana 10. septembra 1919.
Mirovna pogodba v preambuli navaja, da se prizna tudi »združitev nekaterih delov
Avstro-Ogrske z ozemljem Kraljevine Srbije kot svobodne, neodvisne in zavezniške
države pod imenom Srbsko-hrvaško-slovenska država«. ³⁷⁹ Govor je o Kraljevini Srbov,
Hrvatov in Slovencev (Kraljevini SHS), kot je imenovana v ločenem sporazumu med
glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in Državo Srbov, Hrvatov in Slovencev,
prav tako podpisanem na isti dan v Saint-Germainu, t.i. Minoritetna pogodba. ³⁸⁰

Nastanek Kraljevine SHS je bil kompleksen proces, saj je šlo za združitev več na-
rodov in več ozemelj. Ob koncu prve svetovne vojne sta bili Srbija in Črna gora že
priznani kot neodvisni državi; obe sta bili kraljevini. Že med vojno so poslanci juž-
noslovan-
skih narodov v avstrijskem parlamentu na Dunaju ustanovili Jugoslovanski
klub in oblikovali Majniško deklaracijo, ki jo je prebral Slovenec Anton Korošec
in ki je zahtevala združitev vseh južnih Slovanov v habsburški monarhiji. Porazu
Avstro-Ogrske in centralnih sil je kljub obljubi zadnjega avstrijskega cesarja Karla o
trializmu konec oktobra 1918 sledila ustanovitev konfederativne Države Slovencev,
Hrvatov in Srbov (Država SHS), živečih na ozemlju nekdanjega imperija, z naro-
dnim svetom teh treh narodov kot vrhovnim organom oblasti v Zagrebu, a hkrati s
prvo slovensko narodno vlado v Ljubljani, ki jo je vodil Josip Pogačnik. ³⁸¹ Ta država,
ki je sicer »živela« le mesec dni, je imela odnose s Poljsko, z Madžarsko in s Češko-
slovaško, diplomatskega predstavnika v Zagrebu pa je imela tudi Kraljevina Srbija.
Država SHS se je že 1. decembra 1918 združila s Kraljevino Srbijo v Kraljevino SHS.
Nekaj tednov pred tem je tudi Črna gora sprejela odločitev o združitvi v eno državo
pod dinastijo Karadžordževićev. Tako je konec leta 1918 nastala skupna država juž-
nih Slovanov, ki se je pozneje preimenovala v Jugoslavijo.

379 Preambula Sporazuma iz Saint-Germaina.

380 Preambula Sporazuma med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in Državo Srbov,
Hrvatov in Slovencev.

381 Podrobneje v J. Perovšek, nav. delo, str. 369; S. Sitar, nav. delo, str. 232–233.

Glede vprašanja nastanka Kraljevine SHS in s tem povezanega pravnega nasledstva obstajata dejansko dva pogoja: po prvem, prevladujočem, se je Država SHS združila s Kraljevino Srbijo, po drugem pa je bila k njej pripojena. Dejstvo je, da je Država SHS trajala kratek čas in ni uspela pridobiti širšega mednarodnega priznanja; v tem času tudi ni sprejela nobenih večjih novih mednarodnih obveznosti. V **prid teorije združitve** govorijo nekateri dokumenti, na primer diplomatska nota, ki jo je odpravnik poslov Kraljevine SHS 6. januarja 1919 posredoval zunanjemu ministrstvu ZDA. V njej je navedel, da je kronski princ razglasil združitev Srbije z omenjeno neodvisno državo Slovencev, Hrvatov in Srbov v eno samo kraljevino – Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev.³⁸² Preambula Minoritetne pogodbe navaja, da so se »Srbi, Hrvati in Slovenci iz nekdanje Avstro-Ogrske monarhije po svoji lastni volji odločili združiti s Srbijo z namenom ustanovitve skupne neodvisne države z imenom Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev«, da sta se princ regent Srbije in vlada Srbije s tem strinjala in je bila posledično ustanovljena Kraljevina SHS, ki je prevzela suverenost nad vsemi ozemlji teh narodov.³⁸³ Druga teorija zagovarja stališče, da ni šlo za združitev in nastanek nove države, ampak v pravnem smislu za pripojitev Države SHS Kraljevini Srbiji. V 12. členu Minoritetne pogodbe je na primer navedeno, da vsi sporazumi, ki so bili na dan 1. avgusta 1914 v veljavi med Srbijo in zaveznicami ali so bili sklenjeni po tem datumu, postanejo *ipso facto* zavezujoči za vse ozemlje kraljevine. V prid teoriji pripojitve govori tudi primer *Serbian Loans* pred Stalnim meddržavnim sodiščem (PCIJ), v katerem je sodišče leta 1929 odločalo o dolgovih glede posojil, ki jih je v letih 1895–1913 vzela Kraljevina Srbija.³⁸⁴

Danes omenjeno vprašanje, ali je šlo za združitev ali pripojitev, ostaja le teoretsko, a vendarle ni brez pomena. Velikosrbske ideje, ki so se ponovno manifestirale ob razpadu SFRJ in ob nastanku novih neodvisnih držav, tudi Slovenije, so izhajale iz predpostavke, da zaradi nepriznanja s strani mednarodne skupnosti Država SHS ni bila država, da je Kraljevina Srbija le razširila svojo oblast na nova ozemlja ter da je mednarodnopravna subjektiviteta Kraljevine SHS temeljila na pravni osebnosti Kraljevine Srbije. Skladno s teorijami nastanka države je več ali manj potrjeno, da je Država SHS, kljub temu da ni doživela priznanja mednarodne skupnosti, izpolnjevala vse kriterije za državo. Glede tega je posebej pomemben prispevek slovenskega pravnika Žolgerja, ki je potrdil, da je Država SHS bila država ter da se je prostovoljno združila s Kraljevino Srbijo v Kraljevino SHS. Trdil je, da je Kraljevina SHS nova država z lastno, originarno suverenostjo, in ne Kraljevina Srbija z

382 Diplomatska nota Chargé d'Affaires Kraljevine SHS Simitcha, posredovano MZZ ZDA 6. januarja 1919.

383 Preambula Sporazuma med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in Državo Srbov, Hrvatov in Slovencev

384 *Case concerning the payment of various Serbian loans issued in France*, PCIJ, Judgment.

novim imenom in s povečanim ozemljem. To je utemeljeval tako z vidika notranjega prava kot mednarodnega prava.³⁸⁵ To tezo o enakopravni združitvi v Jugoslavijo je Slovenija dosledno zastopala ob njenem razpadu leta 1991.

Kraljevina SHS je imela centralistično in unitaristično ureditev pod srbsko dinastijo Karadorđevićev in z glavnim mestom v Beogradu.³⁸⁶ Do konca druge svetovne vojne je država prešla številne pomembne notranjepravne spremembe – ustavne spremembe leta 1921 (Vidovdanska ustava), preimenovanje v Kraljevino Jugoslavijo leta 1929, uvedbo šestojanuarske diktature leta 1929 in spremembe ustave leta 1931 (Oktroirana ustava). Državo so ves čas **pretresali politični spori**, osnovani predvsem na nacionalnih linijah. Hrvaški in makedonski separatisti so leta 1934 v Marseillu izvedli atentat na kralja Aleksandra; znano je streljanje na hrvaške poslance v skupščini, v kraljevini so se ves čas obstanka kazale napetosti med zahtevami Hrvatov za več avtonomije in velikosrbskimi monarhističnimi koncepti. V kraljevini se je od ustanovitve naprej odvijal boj med federalisti, ki so zahtevali decentralizirano ureditev, ki bi priznavala enakopravnost in avtonomijo za vse tri konstitutivne narode, ter unitaristi, ki so zagovarjali centralistično urejeno oblast s prevladujočim vplivom srbske monarhije in političnih elit.³⁸⁷ Ideja »ene jugoslovanske nacije s tremi imeni«, zgodovinsko ločenimi na tri plemena ter enega uradnega »srbohrvaško-slovenskega« jezika vsekakor ni uspela, saj je večina političnih in družbenih sporov temeljila prav na vprašanju nacionalne pripadnosti pa tudi različne ekonomske in kulturne razvitosti ter verske pripadnosti posameznih ozemelj.³⁸⁸

Na pragu druge svetovne vojne je bila kraljevina soočena s številnimi socialnimi problemi; šlo je za eno najmanj razvitih držav v Evropi, v kateri je še vedno prevladovalo kmetijstvo, krepila se je vloga komunistične partije, ki je delovala v ilegali, Hrvaška pa je leta 1939 uspela z ustanovitvijo Hrvaške banovine, osnovane na nacionalnih

385 I. Žolger, nav. delo. Glede nastanka in obstoja Države Slovencev, Hrvatov in Srbov gl. tudi M. Škrk, nav. delo (2019), M. N. Shaw, nav. delo (1994), str. 45–46; V.-D. Degan, *State succession*, nav. delo, str. 135; Z. Matijević, nav. delo; J. Peritch, nav. delo; A. Rahten, J. Šumrada, nav. delo; I. Ivašković, nav. delo.

386 Treba je poudariti, da je zunaj meja Kraljevine SHS po koncu prve svetovne vojne ostalo veliko število Slovencev, po nekaterih ocenah celo pol milijona, po plebiscitu oktobra 1920 velik del Koroške in po Rapalski pogodbi iz leta 1920 tudi velik del Primorske. K slovenskemu ozemlju v SHS pa se je z izjemo Porabja pripojilo Prekmurje, s čimer se je slovensko prebivalstvo v tistem delu današnje Slovenije združilo z matičnim narodom. Med kraljevino je slovensko ozemlje večinoma pripadalo t. i. Dravski banovini, ki je bila najmanjša banovina v državi.

387 M. Glenny, nav. delo, str. 402–412.

388 V kraljevini, posebej zaradi velikosrbskih tendenc, ni bil priznan obstoj Makedoncev, Črnogorcev ali Bošnjakov. Gl. M. Klemenčič, M. Žagar, nav. delo, str. 99–145.

linijah, s svojim parlamentom (Sabor), z imenovanim banom in večjo avtonomijo. Šibka jugoslovanska vlada je ob začetku druge svetovne vojne najprej razglasila nevtralnost, marca 1941 pa podpisala Trojni pakt Nemčije, Italije in Japonske, čemur sta sledila velik odpor in državni udar v Beogradu. Nemčija, Italija, Madžarska in Bolgarija so 6. aprila 1941 napadle in okupirale Jugoslavijo; država je bila v parih dneh razkosana in razdeljena med agresorke. Jugoslavija je kapitulirala 17. aprila 1941, kralj Peter in večina vladnih predstavnikov so pobegnili v eksil, od koder se niso več vrnili. S tem je bila Kraljevina Jugoslavija dokončno pokopana.

Obdobje **druge svetovne vojne** je bilo na ozemlju Jugoslavije zaznamovano z različnimi okupacijskimi režimi, odvisno od države agresorke, z močnim in enotnim osvobodilnim gibanjem partizanov pod vodstvom Komunistične partije Jugoslavije (KPJ), ki je obenem stremela k cilju socialistične revolucije, z razglasitvijo kolaboratorske in ustaške Neodvisne države Hrvaške, s formiranjem srbske četniške vojske, ki jo je podpirala jugoslovanska vlada v izgnanstvu, ter številnih drugih kolaboratorskih vojaških in paravojaških struktur na okupiranih ozemljih, ki so večinoma temeljile na etnični pripadnosti. Medvojno in povojno obdobje je prizadejalo veliko gorja številnim prebivalcev Jugoslavije – od pobojev, množičnih deportacij v koncentracijska taborišča, prisilnih izseljevanj, etničnega čiščenja in genocida, do zunajsodnih pobojev. Številni zločini so temeljili prav na etničnem in ideološkem boju. To obdobje državljanske vojne, medetničnega nasilja in ultra-nacionalizma je predstavljalo velik izziv za sodelovanje in enotnost med južnoslovanskimi narodi.³⁸⁹

Z vidika državnosti, kar je osrednja tema te monografije, je bistvenih nekaj podatkov. KPJ je v okviru partizanskega narodnoosvobodilnega boja (NOB) že v začetku julija 1941, po napadu Nemčije tudi na Sovjetsko zvezo, odredila odpor proti okupatorju, ki se je skoraj simultano začel v vseh delih Jugoslavije. Kljub aktivnostim drugih skupin, ki so sodelovale v osvobodilnem gibanju, in drugih vojaških grupacij je NOB leta 1944 dobil priznanje zaveznikov kot edina vojska, ki se bori zoper fašistično in nacistično okupacijo v Jugoslaviji. S to podporo je partizanski NOB uspel do konca vojne osvoboditi celotno ozemlje nekdanje kraljevine ter veliko zgodovinskih ozemelj Slovencev in Hrvatov, ki so po prvi svetovni vojni pripadli Italiji in Avstriji. Že konec novembra 1942 so bili v okviru NOB na drugem zasedanju AVNOJ-a (Antifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije) v Jajcu sprejeti t. i. avnojski sklepi, ki so najprej vzpostavili *de facto* vlado, razglasili enakopravnost vseh jugoslovanskih narodov in ustanovitev federativne Jugoslavije. Josip Broz - Tito je bil imenovan za predsednika, odvzete so bile vse pravice vlade in kralja v izgnanstvu.

389 L. J. Cohen, nav. delo, str. 21.

11.2 USTANOVITEV SFRJ

S tem so bili že med drugo svetovno vojno postavljeni temelji za novo državno ureditev, temelječo na enakosti, bratstvu in na enotnosti jugoslovanskih narodov. Čeprav je ideja rešitve nacionalnega vprašanja, ki je tako hromila delovanje kraljevine, temeljila na federalizmu, je zaradi želje po absolutni oblasti in enopartijskem sistemu dejansko vodila v ustanovitev centralizirane, po sovjetskem vzoru večnacionalne federacije. Po osvoboditvi 29. novembra 1945 je bila pod komunističnim vodstvom razglašena **Federativna ljudska republika Jugoslavija (FLRJ)**. Z vidika mednarodnega prava v odnosu do Kraljevine SHS ni šlo za nastanek nove države, ampak za številne notranjepravne spremembe, vključno z medvojno okupacijo in s spremembo vlade, kar pa ni imelo vpliva na pravno subjektiviteto Jugoslavije.

V času po koncu druge svetovne vojne je Jugoslavija doživela tudi pomembne ozemeljske spremembe. Kljub partizanski osvoboditvi Koroške in Celovca sta Pariška mirovna pogodba leta 1946 in pozneje Avstrijska državna pogodba leta 1955 določili, da ostanejo meje z Avstrijo enake kot pred vojno. Na Primorskem, ki jo je prav tako osvobodila partizanska vojska in kjer je Jugoslavija zahtevala vrnitev vsega po koncu prve svetovne vojne italijansko okupiranega ozemlja, je prišlo leta 1947 do ustanovitve **Svobodnega tržaškega ozemlja (STO)**. To je predvidevala Mirovna pogodba z Italijo, katere priloga je bila Stalni statut za Trst. STO je bil predviden kot posebna entiteta pod mednarodno upravo. Šlo je za sporno ozemlje med Jugoslavijo in Italijo, ki tako ne bi pripadlo nobeni, bilo pa bi demilitarizirano območje s statusom nevtralnosti. STO naj bi imelo guvernerja, ki bi ga imenoval Varnostni svet OZN, ker pa soglasja o njegovem imenovanju v začetku hladne vojne ni bilo mogoče doseči, STO ni nikoli v resnici zaživel. Območje STO je bilo razdeljeno na cono A (Trst s predmestji), ki je bilo pod ameriško-britansko upravo, in cono B (območja vzhodno od Trsta) pod jugoslovansko upravo. Nerešeno vprašanje Trsta je bilo vir stalne povojne napetosti med Italijo in Jugoslavijo. Leta 1954 je po Londonskem memorandumu o razumevanju načeloma, z določenimi popravki, cona B pripadla Jugoslaviji, cona A pa Italiji. Na njegovi podlagi je bila leta 1975 sklenjena pogodba med Jugoslavijo in Italijo v Osimu (Osimski sporazum), s katero se je dokočno potrdila državna meja med Italijo in Jugoslavijo, ki velja še danes.³⁹⁰

Pod vodstvom Josipa Broza - Tita je Jugoslavija doživela obdobje sorazmerne stabilnosti, gospodarskega razvoja, odprtosti in mednarodne veljave, še posebej prek gibanja neuvrščenih. Tito je spodbujal politiko »bratstva in enotnosti« med različnimi etničnimi skupinami v Jugoslaviji, poskušal zatreti nacionalistična čustva in ohraniti enotnost države. V federativni ureditvi je obstajalo šest republik – Slovenija,

390 Gl. V. Škorjanec, nav. delo; J. Pirjevec, B. Klabjan, G. Bajc, nav. delo.

Hrvaška, Srbija (z dvema avtonomnima pokrajinama Vojvodino in Kosovom), BiH, Črna gora in Makedonija. Država je bila s spremembo ustave leta 1963 preimenovana v Socialistično federativno republiko Jugoslavijo (SFRJ), kar je poudarjalo njeno socialistično naravo, ki se je posebej izražala v t. i. sistemu samoupravljanja. Šlo je za inovativno ideologijo, ki je ohranjala enostrankarski, komunistični sistem, omogočila sodelovanje z Zahodom in Vzhodom hkrati ter pomagala reformirati gospodarstvo. Samoupravni socializem je temeljil na prenosu proizvodnih sredstev z državnega na družbeni nadzor. V teoriji so bile delavcem zaupane upravljavske odgovornosti v obliki delavskih svetov, kjer so določali proizvodne cilje in nadzorovali finance.

Z vidika nadaljnje usode Jugoslavije je še pomembnejša **Ustava SFRJ iz leta 1974**, ki je zaradi vedno večjih zahtev posameznih republik in narodov v državi poudarjala etnični in socialni pluralizem, povečala je avtonomijo in samostojnost federalnih enot (republik), ki jih je naslavljala kot osnovane na suverenosti ljudi in moči samoupravljanja delovnega ljudstva. Celoten ustroj federalnih oblasti je temeljil na zagotavljanju enakopravnosti federalnih enot, narodov in nacionalnosti.³⁹¹ Meje republik so se skladno z novo ustavno ureditvijo lahko spreminjale le z njihovim soglasjem, republike so imele svoje zastave, himne, grbe itn. V preambuli je ustava priznavala vsem narodom Jugoslavije pravico do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve, na kar so se v 90. letih ob razglasitvi neodvisnosti sklicevale nekdanje republike.

Kljub tej široki decentralizaciji, vsaj na papirju, pa so ključni organi odločanja v Jugoslaviji še vedno delovali centralistično in nedemokratično – oblast je bila dejansko skoncentrirana v predsedniku Titu, Komunistični zvezi Jugoslavije in v jugoslovanski vojski. Zato so se kljub fasadi enotnosti etnične napetosti stopnjevale pod površjem. Razpad Jugoslavije se je začel že vsaj desetletje pred udejanjenjem, saj so v 80. letih medetnične napetosti, gospodarske težave, visoka inflacija in zadolževanje, politično nestrinjanje in vzpon nacionalističnih voditeljev v nekaterih republikah oslabele krhko enotnost Jugoslavije. Smrt Josipa Broza - Tita leta 1980 je pustila vrzel v vodstvu, kar je še poslabšalo razmere. Liberalna gibanja, posebej v Sloveniji in na Hrvaškem, so bila zatrta, še posebej kruto tudi kosovsko gibanje leta 1981. Jugoslavija ni bila imuna na zametke demokratičnih gibanj v vzhodni Evropi, ki so zahtevala več svobode, posebej svobodo govora in medijev.

Ob vseh naštetih težavah in izzivih sta se v sredini 80. let v grobem izoblikovala dva politična pola – tisti, ki je prisegal na več centralizma in moči komunistične partije ter vojske in ki ga je obvladoval nacionalistični srbski voditelj Milošević, ter tisti, ki je zahteval več demokratizacije, decentralizacije (tudi konfederacijo) ter tržno

391 M. Klemenčič, M. Žagar, nav. delo, str. 211–213.

usmerjeno gospodarstvo in so ga zagovarjali posebej slovenski in hrvaški politiki. Kljub poskusom Markovićeve reforme se je gospodarska, politična in družbena kriza poglobljala ter pripeljala do nacionalističnih in na koncu secesionističnih zahtev. Nezmožnost zvezne vlade in KPJ odgovoriti na globoko zakoreninjene etnične in regionalne konflikte v Jugoslaviji, skupaj z ekonomskimi in s političnimi dejavniki, je leta 1991 vodila do razpada Jugoslavije in njenega socialističnega režima ter nastanka petih novih držav naslednic.³⁹²

Čeprav je razpad Jugoslavije časovno sovpadal z dezintegracijo drugih večnacionalnih držav ter s padcem berlinskega zidu in demokratizacijo v vzhodni in srednji Evropi, je specifičen in ga je tako tudi treba obravnavati. Razpad je namreč potekal pod močnim vplivom nerešenih in kompleksnih nacionalnih in etničnih vprašanj, kar se je pozneje odrazilo v tragični na nacionalizmu osnovani vojni, ki so jo zaznamovali genocid, etnično čiščenje, stotisoči nedolžnih žrtev in milijoni beguncev. Ta neslavna zapuščina Jugoslavije je trajala v BiH vse do Daytonskega sporazuma leta 1995, na Kosovu pa še do leta 1999. S krvavim razpadom Jugoslavije se je potrdilo, da je projekt »enega jugoslovanskega naroda« ter »bratstva in enotnosti« med narodi južnih Slovanov klavrno propadel.

11.3 RAZGLASITVE NEODVISNOSTI IN NASTANEK NOVIH DRŽAV

Ob vse večjih političnih nesoglasjih v okviru federalnih organov in med republikami ter kot posledica demokratičnih gibanj so se začele krepiti težnje po neodvisnosti in samostojnosti, posebej v Sloveniji in na Hrvaškem. Slovenski osamosvojitveni program je že leta 1987 začrtala 57. številka Nove revije, okrepil pa se je kot odziv na velikosrbske nacionalistične težnje, po procesu proti četverici Janša, Borštinar, Tasić, Zavrl, ustanovitvi Odbora za varstvo človekovih pravic ter Majniški deklaraciji in množičnih shodih pomladi leta 1989. Po tem so se dogodki, ki so vodili v neodvisnost Slovenije, hitro vrstili drug za drugim – septembra 1989 se je v slovenski skupščini prvič oglasila Prešernova Zdravljica kot slovenska himna, v začetku leta 1990 so slovenski delegati zapustili izredni kongres ZKJ v Beogradu, aprila 1990 pa so potekale prve demokratične in večstrankarske volitve, na katerih so zmagale opozicijske stranke, združene v Demos.

Konec septembra 1990 se je novoizvoljeni slovenski parlament opredelil, da zakonodaja, ki so jo sprejele jugoslovanske federalne oblasti, ne bo več veljala na območju

392 Gl. A. Čolak, nav. delo; L. Silber, A. Little, nav. delo; J. Drnovšek, nav. delo.

te republike. 23. decembra istega leta je bil razpisan plebiscit o slovenski samostojnosti, ki ga je podprlo skoraj 90 % prebivalcev. Hrvaška je sledila temu vzorcu in je prav tako razglasila primarnost republiške zakonodaje nad federalno ter maja 1991 razpisala s še večjo večino kot v Sloveniji podprt plebiscit o neodvisnosti. 25. junija 1991 sta Slovenija in Hrvaška slovesno razglasili neodvisnost. Tega dne je slovenski parlament sprejel Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ter s tem razglasil samostojnost. Istega dne, le nekaj ur prej, je hrvaški sabor soglasno sprejel Deklaracijo o hrvaški neodvisnosti. Temu procesu sta sledili še drugi nekdanji republiki – Makedonija³⁹³ je razglasila neodvisnost septembra 1991, BiH pa oktobra 1991.

Medtem ko so omenjene štiri nekdanje republike na podlagi mednarodnopravno priznane pravice narodov do samoodločbe, ki jo je ubesedila tudi jugoslovanska ustava iz leta 1974, razglasile neodvisnost in so si prizadevale, da bi v mednarodni skupnosti pridobile priznanje kot nov subjekt mednarodnega prava, sta Srbija in Črna gora 27. aprila 1992 sprejeli novo ustavo in preostanek Jugoslavije preimenovali v **Zvezno republiko Jugoslavijo (ZRJ)**, ki naj bi pomenila nadaljevanje mednarodnopravne kontinuitete nekdanje SFRJ. ZRJ se je zavezala, da bo izpolnjevala vse mednarodne obveznosti SFRJ, vključno s članstvom v mednarodnih organizacijah in mednarodnih pogodbah.³⁹⁴

Proces postopnega razpada Jugoslavije je bil globoko zaznamovan ne le z demokratičnimi težnjami številnih nekdanjih jugoslovanskih narodov, ampak tudi z nacionalističnimi in imperialističnimi težnjami srbskih oblasti v Beogradu, ki so z uzurpacijo jugoslovanskih oboroženih sil (JNA) začele po letu 1945 prvo novo vojno v Evropi.³⁹⁵ Že takoj po razglasitvi neodvisnosti Slovenije so namreč oborožene sile JNA začele spopade s teritorialno obrambo Slovenije in v Sloveniji je bilo razglašeno vojno stanje. Mednarodna skupnost, predvsem pa Evropska skupnost (ES),

393 Danes je nekdanja republika Makedonija v mednarodni skupnosti priznana kot Severna Makedonija.

394 Dokument OZN S/23877.

395 Močan vpliv na stališče srbskih oblasti in porast nacionalističnih čustev v Srbiji je imel Memorandum Srbske akademije znanosti in umetnosti, ki je bil objavljen septembra 1986. V njem je bilo navedeno, da so bili Srbi v času druge svetovne vojne in v komunistični SFRJ v slabšem in nepravičnem položaju. Osredotočili so se na domnevno diskriminacijo in genocid nad Srbi na Kosovu ter zatrtili, da so Srbi trpeli tudi v drugih republikah, zlasti na Hrvaškem. Srbi so bili obravnavani kot žrtve drugih jugoslovanskih narodov, <https://archive.org/details/memorandum_sanu_201910/memorandum_sanu/mode/2up>.

se je precej hitro, vsaj na politični ravni, odzvala na dogodke v Jugoslaviji,³⁹⁶ saj je tja poslala svojo »trojko« in druge misije. ES si je prizadevala za pogajanja in kot mediator skušala posredovati v konfliktu. Treba je poudariti, da je le nekaj mesecev prej mednarodna skupnost očitno in jasno, na čelu z ZDA, podpirala ozemeljsko celovitost Jugoslavije in ohranitev enotnosti federacije. Dogodki, ko je JNA po ukazu Beograda uporabila oboroženo silo zoper slovenski narod, so pokazali, da je Jugoslavija dokončno pokopana. Slovenija je takrat pridobila široko naklonjenost in solidarnost v svetovnem javnem mnenju. Tudi mednarodna politika je postala bistveno bolj naklonjena osamosvojitvenim razlogom in uveljavitvi Slovenije kot neodvisne države.

7. julija 1991 je bil med ES, Slovenijo, Hrvaško in zveznimi organi SFRJ sklenjen Brionski sporazum, ki je predvideval takojšnje premirje, umik jugoslovanske vojske in teritorialne obrambe v vojašnice, namestitev neoboroženih civilnih opazovalcev ter trimesečno zamrznitev izvajanja suverenosti slovenske in hrvaške samostojnosti. Neodvisnost Slovenije in Hrvaške je bila tako uradno potrjena šele 8. oktobra 1991. Kmalu po tem so se pripadniki JNA tudi dokončno umaknili z ozemlja Slovenije. Kmalu po prenehanju spopadov v Sloveniji so ti eskalirali na Hrvaškem, predvsem tam, kjer je živela srbska manjšina. Ob vse hujših spopadih v septembru 1991 je ES sklicala **Mirovno konferenco o Jugoslaviji**, ki jo je vodil lord Carrington. Tej je v decembru sledilo sprejetje Deklaracije o Jugoslaviji in Smernic za priznanje novih držav v Vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi, ki sta predvideli priznanje novonastalih držav na ozemlju nekdanje Jugoslavije s strani ES in sta bili temelj za delovanje Arbitražne komisije Konference o nekdanji Jugoslaviji, znane tudi po imenu njenega predsednika – Badinterjeve komisije. Ob izpolnjevanju sprejetih meril sta bili Slovenija in Hrvaška 15. januarja 1992 s strani ES in njenih držav članic priznani kot samostojni državi. BiH je pridobila priznanje ES in držav članic ES 6. aprila 1992, potem ko je večina prebivalstva na referendumu, z izjemo srbskega prebivalstva, ki se ga ni udeležila, glasovala za samostojnost. Makedonija je bila priznana s strani držav članic ES 27. junija 1992.

Priznanju ES in njenih držav članic ter tudi številnih drugih držav je sledilo priznanje »velikih sil«. Slovenija je bila februarja 1992 priznana s strani Ruske federacije, ZDA in Kitajske. Na podlagi dejstva, da je bila Slovenija takrat deležna priznanja vseh stalnih članic VS OZN, je kot prva izmed držav naslednic maja 1992 s pismom predsednika Milana Kučana, naslovljenega generalnemu sekretarju OZN Boutrosu Boutrosu Ghaliju, zaprosila za članstvo v OZN. V pismu je naznanila, da demokratično izvoljena Vlada Republike Slovenije v celoti izvršuje nadzor nad

396 Gl. tudi: I. Kerstein, nav. delo, str. 62. Ključni dokumenti ob razpadu Jugoslavije so zajeti v: S. Trifunovska, nav. delo.

svojim ozemljem ter izvaja miroljubno politiko, skladno z načeli in s cilji OZN. Glede na to, da je Slovenija že kot del skupne države Jugoslavije prispevala k uresničevanju ciljev te svetovne organizacije, je v pismu izkazala pripravljenost častno nadaljevati izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz Ustanovne listine OZN, ter prispevati k iskanju miroljubne rešitve jugoslovanske krize. Pismu predsednika države je bila priložena tudi uradna deklaracija, s katero se je Republika Slovenija zavezala prevzeti in izpolnjevati obveznosti vsebovane v Ustanovni listini OZN.³⁹⁷

Temu so sledile tudi druge novonastale države in tako so bile Slovenija, Hrvaška in BiH 22. maja 1992 kot nove članice sprejete v OZN, medtem ko je Makedonija zaradi nesoglasja Grčije glede njenega naziva morala na sprejem v OZN počakati do aprila 1993, pod imenom Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija.³⁹⁸ S članstvom nekdanjih republik kot novih držav članic v OZN se je nedvomno zaokrožil proces osamosvajanja ter je bilo dokončno potrjeno, da so te postale samostojen mednarodnopravni subjekt in polnpravne članice mednarodne skupnosti.

Z razglasitvijo neodvisnosti štirih zveznih republik nekdanje SFRJ, njihovim priznanjem s strani mednarodne skupnosti ter s članstvom v OZN in drugih mednarodnih organizacijah v letih 1991 in 1992 se je v mednarodni skupnosti in mednarodnopravni stroki pojavilo vprašanje, kaj se je zgodilo z nekdanjo skupno državo SFRJ oziroma kakšno je njeno pravno nasledstvo. Vse bolj jasno je namreč postajalo, da Jugoslavija ni bila več sposobna delovati kot federativna država in da je posledično prenehala obstajati kot subjekt mednarodnega prava. Če država nastane, ko so izpolnjena njena osnovna merila – ozemlje, prebivalstvo in obstoj suverene učinkovite oblasti, ki je sposobna vstopati v odnose z drugimi državami –, *vice versa* država preneha obstajati, ko njena vlada nima več učinkovite oblasti nad svojim ozemljem. Ko država preneha obstajati, stopi na njeno mesto v smislu suverenosti na nekem ozemlju nova država, nov subjekt mednarodnega prava in takrat se uporabijo pravila nasledstva ali sukcesije držav.

In tako je ob razpadu Jugoslavije prišlo do izjemno zanimivega pravnega in političnega vprašanja, v konkretnem primeru, ali je šlo pri SFRJ za proces več odcepitev republik od prejšnje države (*multiple secession*) in bi tako ostanek države oziroma ZRJ lahko pomenila nadaljevanje in kontinuiteto nekdanje skupne države, ali pa je šlo

397 Dokument OZN A/46/913.

398 BiH je bila sprejeta v OZN na podlagi resolucije GS A/RES/46/237 po priporočilu VS (S/RES/755), Hrvaška na podlagi resolucije GS A/RES/46/238 po priporočilu VS (S/RES/753), Slovenija na podlagi resolucije GS A/RES/46/236 po priporočilu VS (S/RES/754) ter Severna Makedonija na podlagi resolucije GS A/RES/47/225 po priporočilu VS (S/RES/817).

za proces razpada (*dissolution*) SFRJ, ko je ta prenehala obstajati in so vse republike postale nove države, njene enakovredne naslednice.

Na prvi tezi, da so se štiri republike odcepile in da ZRJ ostaja naslednica oziroma kontinuiteta nekdanje SFRJ, z nadaljevanjem vseh pravic in obveznosti nekdanje skupne države, vključno s članstvom v mednarodnih organizacijah, je vztrajala vse do leta 2000 predvsem ZRJ, podkrepljena tudi s stališči nekaterih svojih teoretikov in prakso le peščice njej naklonjenih držav. Drugo stališče, da je SFRJ prenehala obstajati kot subjekt mednarodnega prava, saj je preprosto razpadla na več enakopravnih naslednic, izmed katerih nobena ni edina naslednica nekdanje države, ampak so vse nekdanje republike novonastale države, so od vsega začetka zagovarjale Slovenija, Hrvaška, BiH in Severna Makedonija, pozneje pa se jim je pridružila skoraj celotna mednarodna skupnost. Velika zasluga za to gre prepričljivim pravnim mnenjem t. i. Badinterjeve arbitražne komisije.

11.4 SLOVENIJA KOT NEODVISNA DRŽAVA IN NOV SUBJEKT MEDNARODNEGA PRAVA

Procesi osamosvajanja in demokratizacije Slovenije so potekali že več let pred razglasitvijo neodvisnosti; vključevali so politične, pravne in družbeno ter kulturno motivirane procese posameznikov in skupin. Proces postopnega prevzema vzvodov državnosti od SFRJ in razdružitve s federacijo se je začel konec 80. let in je prek, med drugim, Majniške deklaracije, Deklaracije o suverenosti, sprejetja številnih amandmajev in dopolnil slovenske republiške ustave ter izvolitve prve demokratične Demosove vlade dosegel svoj vrhunec na plebiscitu 23. decembra 1990, ko je 88,5 % volilnih upravičencev podprlo samostojnost in neodvisnost Slovenije.³⁹⁹ V mednarodnopravnem smislu pa je Slovenija kot nova država, nov subjekt mednarodnega prava nastala 25. junija 1991, ko sta bili v parlamentu razglašeni samostojnost in neodvisnost. Slovenija je nastala na delu ozemlja in kot država naslednica nekdanje SFRJ. Z vidika obravnave slovenske državnosti v mednarodnopravnem kontekstu je zato pomembno razumeti, na kak način je Slovenija prevzela, nasledila pravice in obveznosti, ki so izhajale iz SFRJ, ter kdaj in kako se je kot polnopravna članica uveljavila v mednarodni skupnosti. Z gotovostjo lahko rečemo, da je v tem smislu proces osamosvajanja trajal od razglasitve neodvisnosti do vključitve Slovenije v OZN, ko je

399 Gl. predvsem Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 44/1990; V. Blažič in drugi, nav. delo; L. Peterle in drugi, nav. delo; R. Pesek, nav. delo; P. Jambreč, nav. delo.

bilo, po številnih priznanjih drugih držav, dokončno potrjeno, da je Slovenija postala samostojen subjekt in priznana, polnopravna članica mednarodne skupnosti.

Čeprav so nekatere države, posebej Avstrija in Nemčija, odkrito podpirale slovenske osamosvojitvene aspiracije, sta bila Zahod in mednarodna skupnost v začetku do tega procesa zadržana, saj sta obstajali upravičena skrb in negotovost glede posledic razpada Jugoslavije. A Slovenija se je sčasoma s konstruktivnimi in z aktivnimi dejanji, tudi s prizadevanji za rešitev krize v Jugoslaviji, dokazala kot zrela, demokratična in samostojna država. K postopni podpori Evrope in pozneje drugih svetovnih držav za priznanje Slovenije ter njeno članstvo v mednarodnih organizacijah je na neki način prispevala tudi agresorska politika takratne Srbije in Jugoslovanske ljudske armade, poleg tega pa še siceršnji demokratični in osvoboditveni procesi, ki so se od padca berlinskega zidu odvijali na območju nekdanjih socialističnih držav Vzhodne Evrope. Ključne zasluge za vzpostavitev državnosti, priznane po mednarodnem pravu, gredo takratni aktivni in angažirani slovenski diplomaciji, ki je v tistem prelomnem času uspela s trdim, z zavetim in s ciljno usmerjenim delom odigrati prepoznavno vlogo na mednarodnem parketu ter mednarodno skupnost prepričati o zaščiti vitalnih slovenskih interesov.⁴⁰⁰

Zgodovinski in edinstven dan za Slovenijo je **25. junij 1991**, ko je nastala samostojna in neodvisna država Republika Slovenija. Tega dne je na slovesnem zasedanju demokratično izvoljena slovenska skupščina sprejela tri ključne akte državnosti: Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ustavni zakon za njeno izvedbo in Deklaracijo o neodvisnosti.⁴⁰¹ Razglašeno je bilo, da je Republika Slovenija, izhajajoč iz pravice slovenskega naroda do samoodločbe, samostojna in neodvisna država, ki je prevzela vse pravice in dolžnosti, prej prenesene na organe SFRJ. Slovenija se je kot nov mednarodnopravni subjekt zavezala spoštovati načela mednarodnega prava in mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila SFRJ in ki se nanašajo na ozemlje Slovenije, nedotakljivost obstoječih notranjih in zunanjih meja pa tudi varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na njenem ozemlju, ne glede na narodno pripadnost, brez vsake diskriminacije. V tem trenutku je Slovenija prevzela izvrševanje suverenosti na njenem ozemlju prek delovanja republiških organov, Banke Slovenije, različnih uradov in inšpektoratov, upravnih enot in sodnih organov pa tudi odločitve o nadaljevanju uporabe veljavne zakonodaje, ki ne nasprotuje pravnemu redu Republike Slovenije.⁴⁰² S temi odločitvami je Slovenija odgovorno ter skladno z mednarodnopravnimi načeli in s pravili priznala avtomatično

400 A. Polak Petrič, *Kronologija*, nav. delo (2012), str. 67.

401 Vsi objavljeni v Ur. l. RS, št. 1/1991.

402 N. Borak, B. Borak, nav. delo, str. 53–66.

nasledstvo mednarodnih pogodb, ki so se nanašale na njeno ozemlje, nedotakljivost že določenih meja ter dosledno spoštovanje človekovih pravic in svoboščin. Slovenija je s tem prispevala k varnosti in stabilnosti v mednarodni skupnosti, kar je glavni cilj pravic o nasledstvu držav.

Slovenija se je zavedala, da jo po razglasitvi neodvisnosti čaka težka naloga, da si dejansko pridobi priznanje kot neodvisna država in samostojen subjekt mednarodnega prava, da z drugimi državami vzpostavi diplomatske odnose ter si zagotovi polnopravno članstvo v mednarodnih organizacijah. Že v Deklaraciji o neodvisnosti je bilo izpostavljeno, da si Slovenija želi kot mednarodnopravni subjekt povezovati z drugimi državami ter postati članica OZN, zato se je zavezala dosledno spoštovati Ustanovno listino OZN, Konvencije Sveta Evrope, Helsinško sklepno listino in druge mednarodne sporazume in dokumente. Skladno s tem je bilo že takoj naslednjega dne po razglasitvi neodvisnosti šefom zahodnih držav in generalnemu sekretarju OZN poslano pismo s prošnjo za mednarodno priznanje Slovenije.⁴⁰³

V kontekstu priznanja slovenske državnosti ima pomembno vlogo t. i. Brionski sporazum, ki je bil podpisan 7. julija 1991 kot posledica agresije na Slovenijo in Hrvaško ter ob aktivnem posredovanju mednarodne skupnosti in je poleg takojšnjega premirja ter vzpostavitve opazovalne misije predvideval **trimesečni moratorij** ali »zamrznitev« izvajanja slovenske in hrvaške samostojnosti.⁴⁰⁴ Gre za prvi mednarodni sporazum, ki ga je sklenila Slovenija, in prvo formalno dejanje, s katerim je Slovenija nastopila kot mednarodnopravni subjekt. Po poteku omenjenega moratorija 8. oktobra 1991 in 26. oktobra 1991, ko je sledil dokončen umik Jugoslovanske ljudske armade z ozemlja Slovenije, je Slovenija v celoti prevzela učinkovito oblast in izvrševanje suverenosti nad svojim ozemljem. Čeprav je pozneje Badinterjeva arbitražna komisija podala mnenje, da se kot datum nasledstva in prenosa pravic in obveznosti iz SFRJ za Slovenijo in Hrvaško šteje 8. oktober 1991, torej datum po poteku moratorija, je danes splošno sprejeto, da je datum nasledstva za Slovenijo 25. junij 1991, dan razglasitve samostojnosti in neodvisnosti ter dan nastanka nove države, kar je pozneje v praksi depozitarstva mednarodnih pogodb in delitve dolga nekdanje SFRJ upoštevala tudi OZN.

Slovenija je kot nova država tudi tvorno sodelovala pri delu Mirovne konference o Jugoslaviji, ki so jo sklicale države članice ES avgusta 1991 ter katere namen je bil zagotovitev trajnega miru in uskladitev prihodnjih odnosov med jugoslovanskimi republikami. Za Slovenijo, ki takrat še ni bila deležna množičnih priznanj in ni imela vzpostavljenih diplomatskih stikov, je bil to pomemben forum in kanal komuniciranja

403 A. Polak Petrič, *Kronologija*, nav. delo (2012), str. 69.

404 Skupna deklaracija (Brionska deklaracija), Ur. l. RS, št. 9/1991; gl. tudi B. Repe, nav. delo.

s tujino; v okviru konference je promovirala svoje zahteve po neodvisnosti in stališče, da odlašanje priznanja novih držav na ozemlju Jugoslavije ne prispeva k miru, ampak kvečjemu nasprotno. Kot je podrobno opisano v naslednjih poglavjih, je imela eno ključnih vlog pri priznanju Slovenije in razjasnitvi mednarodnopravnih dilem glede razpada SFRJ Badinterjeva arbitražna komisija, ki je delovala v okviru Mirovne konference o Jugoslaviji in je bila pristojna za izdajanje pravnih mnenj v povezavi z nastalimi konflikti in s krizo v Jugoslaviji. Med prizadevanji Slovenije kot nove države za priznanje na strani mednarodne skupnosti je bilo odločilno **mnenje št. 1 Arbitražne komisije**, izdano 29. novembra 1991, s katerim je ugotovila, da so štiri izmed šestih nekdanjih republik SFRJ izrazile željo po neodvisnosti, da sestava in delo najosnovnejših federalnih organov ne sovpađa več z merili reprezentativnosti v federalni državi ter da so ti organi nesposobni in nemočni zaustaviti ali preprečiti oborožene spopade na območju države. Arbitražna komisija je zato menila, da je SFRJ v procesu razpada (*is in the process of dissolution*)⁴⁰⁵, s čimer so se razblinile še zadnje morebitne iluzije o obvarovanju suverenosti SFRJ in utrdilo prepričanje v mednarodni skupnosti, da so na tem ozemlju nastale nove, neodvisne države, ki čakajo na priznanje.

23. decembra 1991 je bila v Skupščini sprejeta nova **Ustava Republike Slovenije**, ki je na najvišji ravni uredila pravni ustroj nove države. »Izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin, temeljne in trajne pravice slovenskega naroda do samoodločbe, in iz zgodovinskega dejstva, da smo Slovenci v večstoletnem boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost«, je Ustava razglasila, da je Slovenija demokratična republika.⁴⁰⁶ Gre za moderno ustavno demokratično urejeno evropsko državo, s posebnim poudarkom na spoštovanju človekovih pravic in svoboščin ter pravic manjšin, ki sta jo kot tako prepoznali Arbitražna komisija in mednarodna skupnost ob presoji izpolnjevanja meril Slovenije za mednarodno priznanje ter včlanitev v mednarodne organizacije.

Med prvimi državami, ki so razumele, da je treba sprejeti dejstvo razpada SFRJ, so bile članice takratne ES, ki so prek sprejetja Deklaracije o Jugoslaviji ter Smernic za priznanje novih držav v Vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi vzpostavile mehanizem za priznanje nekdanjih jugoslovanskih republik. Ob predložitvi pisne prošnje za priznanje kot neodvisne države, kar je Slovenija naredila 19. decembra 1991, so morale države izpolniti določene pogoje in merila, predvsem na področju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pravic nacionalnih in etničnih manjšin ter

405 Arbitražna komisija (1–10), Mnenje 1, str. 1494–1497.

406 Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33I/1991 (s poznejšimi spremembami). Gl. L. Šturm, nav. delo; M. Avbelj, Komentar ustave Republike Slovenije, del 1, nav. delo; M. Avbelj, Komentar ustave Republike Slovenije, del 2, nav. delo.

mirnega reševanja sporov.⁴⁰⁷ 11. januarja 1992 je skladno s predvidenim postopkom Arbitražna komisija ob presoji izpolnjevanja pogojev za priznanje izdala pozitivno mnenje št. 7, ki se je nanašalo na priznanje Slovenije. Na tej osnovi je bila Slovenija 15. januarja 1992 s strani ES, predhodnice današnje EU, in njenih držav članic (razen Grčije), priznana kot neodvisna država in samostojen mednarodnopravni subjekt. Temu množičnemu, prelomnemu priznanju so se na ta dan pridružile tudi številne države zunaj ES, na primer sosednji Avstrija in Madžarska pa tudi Kanada, Poljska in druge. S tem so se Sloveniji odprla vrata za priznanja najpomembnejših svetovnih velesil: Ruske federacije 14. februarja 1992, ZDA 7. aprila 1992 in Kitajske 27. aprila 1992 pa tudi tako rekoč vseh drugih držav sveta. Proces priznanja Slovenije kot neodvisne države se je pospešeno nadaljeval, saj je do konca leta 1992 Slovenijo priznalo že 125 držav.⁴⁰⁸

Ob tem velja poudariti, da je Slovenijo 11 držav priznalo že pred 15. januarjem 1992, na primer sosednja Hrvaška takoj po osamosvojitvi (26. junija 1991), tri baltske države – Litva (30. julija 1991), Latvija (29. avgusta 1991) in Estonija (25. septembra 1991) – pa tudi Gruzija (14. avgusta 1991), Ukrajina (12. decembra 1991), Islandija (19. decembra 1991), Belorusija (27. decembra 1991), Vatikan (13. januarja 1992) in San Marino (14. januarja 1992). Nemško formalno priznanje neodvisnosti in suverenosti Slovenije 23. decembra 1991 je postalo znano kot »božično priznanje«, ki pa je stopilo v veljavo šele mesec dni pozneje s priznanjem ES. Z omenjenimi državami je Slovenija kot znak enega izmed atributov državnosti vzpostavila tudi prve diplomatske odnose, naprej z baltskimi državami (Latvija – 3. september 1991, Litva – 22. november 1991, Estonija – 11. decembra 1991), takoj za tem pa še s svojimi sosedami in tradicionalnimi zaveznicami (Avstrija in Nemčija – 15. januar 1992, Madžarska – 16. januar 1992, Italija – 17. januar 1992, Hrvaška – 6. februar 1992).⁴⁰⁹

Množičnemu priznanju Slovenije kot neodvisne države je sledilo članstvo v mednarodnih organizacijah. 24. marca 1992 je Slovenija postala članica Konference za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE), današnje Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) s sedežem na Dunaju. To je bilo za Slovenijo prvo članstvo v neki mednarodni instituciji, zato je dogodek pomenil zgodovinsko prelomnico pri utrjevanju mednarodnega položaja nove države.⁴¹⁰ Še posebej, ker je KVSE / OVSE v tistem času, po sprejetju Pariške listine za novo Evropo 1990, poosebljal duh demokratičnih reform in spoštovanja človekovih pravic v Evropi

407 Gl. poglavje 12.2.

408 Arhiv Ministrstva za zunanje in evropske zadeve Republike Slovenije.

409 Gl. tudi D. Rupel, nav. delo.

410 J. Šumrada in drugi, nav. delo.

v obdobju po padcu berlinskega zidu, torej obdobju zблиževanja Zahodnega in Vzhodnega bloka, začetege prav s podpisom Helsinške sklepne listine leta 1975. Slovenija je kot samostojna država Helsinško sklepno listino podpisala 8. julija 1992.

Proces osamosvajanja Slovenije v mednarodnem kontekstu se je sklenil s članstvom Slovenije v ključni mednarodni globalni organizaciji – OZN. S tem je bilo dokončno potrjeno, da celotna mednarodna skupnost priznava Slovenijo kot novo državo ter želi z njo sodelovati in imeti stike. Slovenija je kot prva izmed držav naslednic SFRJ vložila prošnjo za sprejem v članstvo in se zavezala izpolnjevati obveznosti, vsebovane v Ustanovni listini OZN.⁴¹¹ Glede na to, da je bila Slovenija ob vložitvi prošnje za članstvo v OZN že priznana kot samostojna država na strani vseh petih stalnih članic VS OZN, je bilo soglasje za članstvo pričakovano in je bilo podano z resolucijo VS OZN, št. 754 (1992). Na priporočilo VS OZN je 22. maja 1992 Republika Slovenija postala 176. članica OZN, ko je bila v GS OZN soglasno, brez glasovanja, sprejeta resolucija št. 46/236, s katero se je odločilo, da se Republika Slovenija sprejme v članstvo OZN. Temu je sledila slovesnost, na kateri so pred palačo v New Yorku prvič dvignili slovensko zastavo.⁴¹² Včlanitev so na zasedanju pozdravile vse geografske skupine, ki delujejo v OZN, od afriške, azijske, vzhodnoevropske in latinskoameriške ter karibske skupine do skupine zahodnoevropskih in drugih držav, ZDA, Organizacije islamske konference, ES, Skupine arabskih držav pa tudi Madžarske, Poljske in Češkoslovaške. Vse so poudarile, da je nastanek treh novih držav tlakovan na neodtujljivem načelu do samoodločbe, neodvisnosti, demokratičnosti ter spoštovanju človekovih in manjšinskih pravic.⁴¹³ Države članice OZN so se strinjale, da bodo nove države pomembno prispevale k učinkovitemu delovanju organizacije, s tem ko bodo dosledno in pošteno izpolnjevale svoje članske obveznosti.

Na podlagi članstva Slovenije v OZN je ta v naslednjih mesecih postala članica drugih pomembnih mednarodnih organizacij, če omenimo le nekatere med njimi,

411 Postopek za t. i. »naknadno članstvo« (*elected members*) urejajo 4., posredno pa tudi 18. in 27. člen UL OZN, ki dopuščajo članstvo v organizaciji vsem miroljubnim državam, ki prevzamejo obveznosti, vsebovane v Ustanovni listini OZN, ter so te sposobne in voljne izpolnjevati. Kandidaturo za članstvo vložijo država sama s pisno prošnjo generalnemu sekretarju OZN, pri čemer pristojni oddelek Sekretariata pripravi podrobno analizo o prošnji in državi sami. Ta posreduje prošnjo VS OZN, pri čemer mora za novo članstvo glasovati vsaj devet članic, med njimi pa ne sme biti proti nobena stalna članica. Šele po pozitivnem glasovanju v VS OZN mora sprejem nove članice potrditi še GS OZN z dvotretinjsko večino glasujočih.

412 Gl. tudi A. Polak Petrič, Včlanitev Slovenije v OZN, nav. delo (2021), str. 331.

413 General Assembly, Provisional Verbatim Record, Dokument OZN A/46/PV.86.

Svetovne carinske organizacije (7. septembra 1992), Mednarodnega denarnega sklada (15. januarja 1993), Svetovne banke (25. februarja 1993), Sveta Evrope (14. maja 1993) in Svetovne trgovinske organizacije (30. julija 1995). S priznanjem Slovenije ter z njeno včlanitvijo v OZN in druge mednarodne organizacije je mednarodna skupnost na podlagi mednarodnopravnih načel potrdila **suvereno enakost Slovenije** ter se zavezala k spoštovanju in varovanju neodvisnosti ter ozemeljske celovitosti naše države. S tem je bil končan proces osamosvajanja Slovenije kot suverenega in neodvisnega subjekta mednarodnega prava ter polnopravne članice mednarodne skupnosti.

Ker je Slovenija nastala kot nova država in država naslednica SFRJ je bilo naslednje ključno vprašanje ureditev nasledstva po državi predhodnici. Svoj položaj kot enakopravna država naslednica Jugoslavije si je Slovenija morala, kot je razvidno iz naslednjih poglavij, še priboriti. Ta bitka za zapuščino Jugoslavije je trajala desetletja in v bistvu še danes ni končana, saj še vedno ostajajo številna pomembna odprta vprašanja nasledstva po Jugoslaviji.

12. DELO ARBITRAŽNE KOMISIJE MEDNARODNE KONFERENCE O NEKDANJI JUGOSLAVIJI

Na izrednem sestanku ministrov 27. avgusta 1991 so ES in njene države članice soglašale z ustanovitvijo Mirovne konference o Jugoslaviji, katere namen so bili pogajanja in pogovori med federalnimi oblastmi Jugoslavije, predsedniki njenih šestih republik, predstavniki ES in predstavniki držav članic ES ter zagotovitev trajnega miru in uskladitev prihodnjih odnosov med republikami. Konferenca se je prvič sešla v začetku septembra 1991 v Haagu in njeno delo je temeljilo na treh načelih: nobenih enostranskih sprememb meja s silo, varovanje pravic vseh v Jugoslaviji ter polno upoštevanje vseh legitimnih zadev in prizadevanj. Hkrati je ES predvidel arbitražni postopek v okviru Arbitražne komisije omenjene konference, ki je bila pristojna za dajanje pravnih mnenj ob nastalih konfliktih v povezavi s krizo v Jugoslaviji. To komisijo so sestavljali predsedniki ustavnih sodišč držav članic ES iz Nemčije, Italije, Španije, Belgije in iz Francije. Francoz Robert Badinter je bil izbran za predsednika komisije, ki je po njem dobila tudi ime – Badinterjeva komisija.⁴¹⁴

Badinterjeva komisija je med svojim delovanjem izdala skupaj 15 mnenj, prek katerih je imela v procesu razpada SFRJ in v nadaljnjem postopku reševanja sukcesijskih vprašanj med državami naslednicami eno najpomembnejših vlog. Pravna mnenja Komisije so glede na tematiko in datum izdaje razdeljena na dva dela, in sicer mnenja od 1 do 10 predstavljajo prvi sklop, v katerem se je Komisija ukvarjala predvsem z vprašanjem razpada nekdanjega SFRJ in s priznanjem štirih novonastalih držav. V drugem sklopu, h kateremu sodijo mnenja od 11 do 15, gre v glavnem za stališča in mednarodnopravna vprašanja glede nasledstva po nekdanji Jugoslaviji.

12.1 BADINTERJEVA KOMISIJA O RAZPADU JUGOSLAVIJE

Z že omenjeno dilemo, ali gre pri Jugoslaviji za odcepitve republik ali razpad, se je Arbitražna komisija ukvarjala v mnenjih št. 1 in 8. Prvo pravno mnenje je nastalo zaradi trditev Srbije, da so se tiste republike, ki so razglasile samostojnost, odcepile (*seceded*) od nekdanje skupne države, da pa država SFRJ kljub temu še naprej obstaja. Nasprotnega mnenja so bile druge štiri nekdanje republike, ki so trdile, da je SFRJ v procesu razpada, po volji večine republik, ki so med seboj vse enakovredne naslednice skupne države, zato nobena med njimi ne more predstavljati kontinuitete Jugoslavije.

414 O delu komisije predvsem: M. Ragazzi, nav. delo; M. Weller, nav. delo, str. 577.

Komisija je ob tem vprašanju predelala in vzela v obzir pravila mednarodnega prava o nastanku in prenehanju države, priznanju države ter o nasledstvu držav in je na podlagi tega ugotovila, da so štiri izmed šestih republik izrazile željo po neodvisnosti, da sestava in delo najosnovnejših federalnih organov ne sovpada več z merili reprezentativnosti v federalni državi in da so ti organi nesposobni in nemočni zaustaviti ali preprečiti oborožene spopade na območju države. Ker je komisija v tem prvem mnenju ugotovila, da je »Socialistična federativna republika Jugoslavija v procesu razpada (*in the process of dissolution*)«⁴¹⁵, se je k presoji tega vprašanja vrnila še enkrat pozneje.

V svojem osmem mnenju je kategorično potrdila, da je **proces razpada SFRJ končan**. To odločitev je oprla na dejstva, da so štiri nekdanje republike razglasile neodvisnost, da sta Črna gora in Srbija konstituirali novo državo ZRJ, da se je večina držav naslednic že med seboj priznala kot nove države, da skupni federalni organi, ki bi zastopali vse republike, ne obstajajo več ter da ozemlje in prebivalstvo Jugoslavije zdaj v celoti spada pod suverenost novih držav. Nadalje je bilo ob presoji tega vprašanja pomembno spoznanje, da so bile Slovenija, Hrvaška in BiH že priznane od ES in večine drugih držav ter so bile sprejete v članstvo OZN ter da sta OZN in ES tisti čas v svojih dokumentih in odločitvah že uporabljali izraz »nekdanja Jugoslavija«. Zaradi tega je Komisija menila, da je proces razpada SFRJ končan in da SFRJ ne obstaja več.⁴¹⁶

Težko je z gotovostjo določiti, kdaj točno je bil proces razpada SFRJ končan. Mnenje št. 8 Arbitražne komisije je bilo izdano 4. julija 1992, torej takrat gotovo SFRJ ni več obstajala. Posledično je tako država Jugoslavija vsaj takrat že izgubila svojo mednarodnopravno subjektiviteto in ni več mogla obstajati in poslovati v mednarodni skupnosti. Glede na sporadične aktivnosti držav naslednic, vezane na razglasitev neodvisnosti in samostojnosti, ter pridobitve priznanj in članstvo v mednarodnih organizacijah je jasno, da je bil razpad SFRJ proces in da se ni izvršil kot enkratno dejanje. Zato je splošno sprejeto stališče, da je SFRJ razpadala v letih 1991 in 1992, po vsej verjetnosti zadnje dejanje tega procesa pa predstavlja razglasitev ZRJ 27. aprila 1992.

12.2 POSTOPEK PRIZNANJA NOVIH DRŽAV NASLEDNIC PO JUGOSLAVIJI

Mnenja Arbitražne komisije od 4 do 7 so bila izdana na podlagi Deklaracije o Jugoslaviji v povezavi s priznanjem nekdanjih republik Slovenije, BiH, Hrvaške in Severne

415 Arbitražna komisija (1–10), Mnenje 1, str. 1495–1497.

416 Prav tam, Mnenje 8, str. 1523. Tudi M. Škrk, nav. delo (1999), str. 1.

Makedonije kot neodvisnih držav. ZRJ ni nikoli »zaposila« za priznanje, saj se je štela za nadaljevanje nekdanje SFRJ.

Deklaracija o Jugoslaviji je bila sprejeta 16. decembra 1991 na ministrskem sestanku ES in je predvidevala priznanje naslednic Jugoslavije na strani ES in njenih držav članic predvidoma 15. januarja 1992, če države izpolnjujejo pogoje, navedene v tem dokumentu. Jugoslovanske republike, ki so želele priznanje ES, so se morale Konferenci o Jugoslaviji izjasniti: 1) ali želijo biti priznane kot neodvisne države; 2) ali sprejemajo obveznosti, vsebovane v Smernicah za priznanje novih držav v Vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi; 3) ali sprejemajo določbe Osnutka konvencije o človekovih pravicah in pravicah nacionalnih in etničnih skupin⁴¹⁷ in 4) podati izjavo, da bodo še naprej podpirale napore generalnega sekretarja in VS OZN ter nadaljevanje Konference o Jugoslaviji.⁴¹⁸ Na zahtevo Grčije je bila vključena tudi določba, da morajo republike poskrbeti za ustavna in politična zagotovila, da nimajo nikakršnih ozemeljskih zahtev do sosednjih držav in da ne bodo izvajale antipropagande do sosednjih držav.

Deklaracija o Jugoslaviji je kot enega izmed pogojev za priznanje novih držav zahtevala delovanje po **Smernicah za priznanje novih držav v Vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi**. Te so vsebovale zavezo ES in njenih članic, da so skladno s pravico do samoodločbe pripravljene priznati novonastale države na območju SFRJ in ZSSR, ki pa morajo biti pripravljene delovati po demokratičnih načelih, sprejeti mednarodne obveznosti ter načelo dobre vere v mirovnem procesu in pogajanjih.⁴¹⁹ Novonastale države morajo, prvič, spoštovati določbe UL OZN, Helsinške sklepne listine in Pariške listine, posebej načela vladavine prava, demokracije in varovanja človekovih pravicah. Drugič, države morajo zagotoviti pravice etničnim in narodnim skupinam ter manjšinam, nadalje morajo spoštovati nedotakljivost meja, ki se lahko spremenijo le po mirni poti ali s sporazumom, in četrtič, morajo biti pripravljene sprejeti relevantne obveznosti glede razoroževanja in nuklearnega orožja ter glede

417 Osnutek konvencije o človekovih pravicah ter pravicah nacionalnih in etničnih skupin je bil pripravljen v okviru Mednarodne konference o Jugoslaviji v oktobru 1991 in je predvideval obveznost vseh republik pri varovanju človekovih pravic skladno s konvencijami OZN, ES in z drugimi splošno sprejetimi dokumenti. Poseben del sporazuma se je nanašal na pravice narodnih in etničnih skupin, v številni pravico do formiranja avtonomnih struktur s svojimi lokalnimi organi, ko narodna manjšina predstavlja lokalno večino. Srbija je sprejete osnutka zavrnila. M. Weller, nav. delo, str. 582–583.

418 Deklaracija o Jugoslaviji, str. 1485–1486.

419 Smernice za priznanje novih držav v Vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi, str. 1486–1487.

varnosti in stabilnosti v regiji. Kot zadnje morajo biti pripravljene rešiti vsa vprašanja glede sukcesije in rešiti vse spore v povezavi s tem.⁴²⁰

Določitev omenjenega postopka in pogojev za priznanje je ključno vplivala na uspešnost mednarodne uveljavitve novih držav t. i. Vzhodne Evrope pa tudi na mednarodno prakso na področju priznanja držav. Če je do takrat prevladovalo, da je priznanje »le« formalna potrditev dejstva, da je nastala nova država, so te dodatne zahteve ES v postopek priznanja vnesle **novе elemente presoje političnih realnosti**, posebej glede na spoštovanje človekovih pravic in svoboščin ter mirno reševanje sporov. Posebej inovativen pristop predstavljata tudi zahteva za vložitev prošnje za priznanje in natančna časovnica njegove izvedbe.⁴²¹

Štiri nekdanje republike, ki so že prej razglasile samostojnost, so do datuma, določenega v Deklaraciji o Jugoslaviji, pri predsedniku Sveta ES vložile prošnje za priznanje.⁴²² Te so bile posredovane Badinterjevi komisiji in ta je posebej obravnavala vsako državo. V mnenju št. 4 je Komisija ugotovila, da je vlada BiH sprejela obveznosti po UL OZN, Helsinški sklepni listini in Pariški listini ter po drugih konvencijah in da Ustava BiH zagotavlja varstvo človekovih pravic in enakost med vsemi prebivalci države. Nadalje je Komisija ugotovila, da medtem ko je predsedstvo BiH zaprosilo za priznanje, je na drugi strani srbsko prebivalstvo na plebiscitu glasovalo v prid skupni državi Jugoslaviji in da je srbski parlament v BiH 9. 1. 1992 razglasil samostojno Srbsko republiko BiH.⁴²³ Na podlagi teh dejstev je Komisija menila, da volja prebivalstva BiH za samostojno državo ni popolna, da pa bi morebitni referendum pod mednarodnim nadzorom to lahko potrdil. Vlada BiH je na podlagi tega mnenja razpisala referendum o neodvisnosti, ki pa se ga ni udeležila večina srbskega prebivalstva. Kljub temu je večina glasovala za neodvisnost in na podlagi tega je BiH 6. aprila 1992 pridobila priznanje ES in njenih držav članic.

V primeru Hrvaške je Komisija sicer ugotovila, da država izpolnjuje vsa merila za priznanje ES, vendar z rezervo glede ustavne ureditve Hrvaške v povezavi s človekovimi pravicami in svoboščinami nacionalnih ter etničnih skupin in manjšin. Komisija je

420 Zanimivo je, da Smernice ne zahtevajo izpolnitve enega izmed temeljnih pravil občega mednarodnega prava, tj. pogoja, da mora nova država imeti dejansko in učinkovito oblast nad svojim celotnim ozemljem. V primeru BiH je prišlo tako do priznanja države brez legitimnega in učinkovitega nadzora na celotnem svojem ozemlju. Gl. D. Türk, nav. delo (1995), str. 625–626.

421 O pomenu omenjenega postopka gl. R. Rich, nav. delo, str. 36–65; R. Caplan, nav. delo; M. Weller, nav. delo, str. 569–586. Gl. poglavje 1.2.

422 Prošnjo za priznanje sta podali tudi Republika Srbska krajina in Avtonomna pokrajina Kosovo, a sta bili zavrjeni.

423 Arbitražna komisija (1–10), Mnenje 4, str. 1502.

podala mnenje, da bi morala Hrvaška dopolniti svojo Ustavo, tako da bi ta potrdila spoštovanje pravic po Konvenciji ES iz 4. novembra 1991.⁴²⁴ Ne glede na ta zadržek so Hrvaško priznale države članice istočasno kot Slovenijo. Pozneje je Komisija sicer pregledala spremembe določb Ustave Republike Hrvaške ter je ugotovila, da je Hrvaška vzela na znanje priporočilo in zakonodajo primerno prilagodila.

V mnenju 6 je Komisija obravnavala prošnjo takratne Makedonije. Komisija je po temeljiti analizi ugotovila, da ta država izpolnjuje vse pogoje po Deklaraciji in Smernicah ter da njena ustavna ureditev zagotavlja, da država z imenom »Makedonija« nima nobenih ozemeljskih zahtev do sosednjih držav.⁴²⁵ Kot je splošno znano, je glede priznanja Makedonije na strani Grčije prišlo do nasprotovanja zaradi njenega imena, saj naj bi se nova država morala ločiti od antične grške Makedonije in današnje grške province z istim imenom. Kljub pozitivnem mnenju Arbitražne komisije Makedonija ni bila priznana s strani članic ES vse do 27. junija 1992. Pozneje je Makedonija postala članica OZN, a pod imenom Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija. V procesu približevanja Makedonije EU je prišlo do sporazuma, da se država preimenuje v Severno Makedonijo.

Slovenski minister za zunanje zadeve Dimitrij Rupel je predsedniku Sveta ES decembra 1991 poslal pismo s prošnjo za priznanje Slovenije. Komisija je v mnenju št. 7 ugotovila, da je Slovenija decembra 1990 izvedla plebiscit, na katerem se je 88,5 % volilnih upravičencev odločilo za samostojnost republike in je po tem, ko nikakor ni prišlo do soglasja glede sprememb ureditve SFRJ, 25. junija 1991 razglasila samostojnost. Komisija je nadalje ugotovila, da se je Slovenija z Deklaracijo o neodvisnosti zavezala spoštovati določbe UL OZN, Helsinške sklepne listine in Pariške listine ter da njena Ustava zagotavlja spoštovanje mednarodnega prava in mednarodnih pogodb, hkrati pa spoštovanje človekovih pravic, tudi pravic etničnih in narodnih skupin in manjšin.⁴²⁶ Komisija posebej omenja garancije v okviru veliko posebnih pravic, dodeljenih italijanski in madžarski manjšini. Na podlagi sprejetih zagotovil slovenske Ustave in njenega pravnega reda je Komisija podala mnenje, da **Slovenija izpolnjuje vse pogoje** iz Deklaracije in Smernic. Na podlagi tega mnenja so ES in njene države članice priznale Slovenijo kot samostojno in neodvisno državo 15. januarja 1992.

Povezano s priznanjem novih držav naslednic po nekdanji SFRJ se je zastavilo tudi vprašanje, ali ima srbsko prebivalstvo na Hrvaškem in v BiH pravico do samoodločbe. O tem je Komisija odločala v svojem drugem mnenju, v katerem je opozorila na

424 Prav tam, Mnenje 5, str. 1505.

425 Prav tam, Mnenje 6, str. 1511.

426 Prav tam, Mnenje 7, str. 1514.

dejstvo, da je skladno z mednarodnim pravom pravica do samoodločbe omejena s prepovedjo spremembe državnih meja ob razglasitvi neodvisnosti (*uti possidetis iuris*), razen če ni drugače sporazumno dogovorjeno.⁴²⁷ Nadalje je Komisija razlikovala med dvema terminoma – na eni strani med manjšino in na drugi strani entiteto, ustanovljeno kot ozemeljsko definirano administrativno enoto federalne narave (na primer republika), katere prebivalstvo je upravičeno do izvajanja pravice do samoodločbe, ob izvedbi pravičnega in mednarodno nadzorovanega referendumu.⁴²⁸ Skladno s tem je Komisija potrdila, da je srbsko prebivalstvo na Hrvaškem in v BiH upravičeno do vseh pravic, ki pripadajo manjšinam in etničnim skupinam skladno z mednarodnim pravom in da je dolžnost vseh republik, da varujejo človekove pravice in svoboščine, vključno s pravico do izbire državljanstva.⁴²⁹ Posledično je to pomenilo, da je srbsko prebivalstvo v nekdanjih republikah upravičeno do vseh pravic manjšin, ne pa tudi pravice do samoodločbe, s čimer se je zavarovala **ozemeljska celovitost Hrvaške in BiH**.

Komisija se je prav tako ukvarjala z vprašanjem pravnega statusa ZRJ, saj sta Srbija in Črna gora 27. aprila 1992 sprejeli novo ustavo, a hkrati nista nikoli zaprosili za priznanje ES, saj sta se smatrali kot nadaljevanje Jugoslavije. Arbitražna komisija je v desetem mnenju potrdila, da je ZRJ entiteta, ki po mednarodnem pravu izpolnjuje merila za državo, da gre za novo državo, ki pa se je ne more obravnavati kot edine naslednice (*sole successor*) SFRJ. Priznanje te države ne more izhajati *ipso facto* na temelju priznanja SFRJ, ampak morajo druge države obravnavati priznanje ZRJ skladno s splošnimi pravili mednarodnega prava.⁴³⁰ Slovenija je ZRJ priznala šele 30. novembra 1995, torej po podpisu Daytonskega sporazuma, državi pa sta vzpostavili diplomatske odnose 9. decembra 2000 po padcu Miloševićevega režima.

12.3 MEJE NOVONASTALIH DRŽAV

V procesu razpada Jugoslavije, ob silovitih oboroženih spopadih med narodi ter nasprotujočimi si zahtevami priznanja pravice do samoodločbe na Hrvaškem in v BiH, je bilo izjemno pomembno odgovoriti na vprašanje, ali notranje meje med republikami štejejo kot državne meje (*frontiers*) po mednarodnem javnem pravu.

427 Prav tam, Mnenje 2, str. 1498.

428 M. Weller, nav. delo, str. 591.

429 Arbitražna komisija (1–10), Mnenje 2, str. 1498.

430 Prav tam, Mnenje 10, str. 1526.

Arbitražna komisija je v svojem tretjem mnenju ugotovila, da je glede meja med republikami treba ravnati skladno s štirimi načeli mednarodnega prava. Prvič, vse zunanje meje se morajo spoštovati skladno z določbami UL OZN in drugimi konvencijami. Drugič, notranje meje med republikami se ne smejo spreminjati, razen če ni dosežen sporazum, ki temelji na svobodni volji. Tretjič, nekdanje meje med republikami tako postanejo meje, zaščitene po mednarodnem pravu, saj tak sklep temelji na načelu spoštovanja ozemeljskega *statusa quo* in na načelu *uti possidetis iuris*. Tudi 5. člen Ustave SFRJ iz leta 1974 je predvideval, da se ozemlje in meje med republikami ne smejo spreminjati brez njihovega soglasja. Iz tega sledi četrto načelo, da vsakršno spreminjanje teh meja s silo ni dovoljeno in nima pravnega učinka.⁴³¹

V tem izjemno pomembnem mnenju se je Komisija odločila, da načela mednarodnega prava glede varovanja in nespremenljivosti obstoječih meja naveže na meje posameznih republik, ki so razglasile samostojnost, in ne, kot bi mogoče lahko nekateri pričakovali, le na zunanje meje SFRJ. Takšna odločitev je pomenila pomemben razvoj mednarodnega prava, saj je določbo 4. odstavka 2. člena UL OZN glede varovanja ozemeljske celovitosti in politične neodvisnosti držav razširila na republike, ki so želele samostojnost, in jim s tem ponudila varovanje v okviru mednarodnega prava.⁴³²

12.4 MNENJA GLEDE UREJANJA NASLEDSTVA PO NEKDANJI JUGOSLAVIJI

Badinterjeva komisija se je v drugem sklopu vprašanj, ki so sledila v letu 1993, ukvarjala z nasledstvom po nekdanji Jugoslaviji. Glede na to, da je SFRJ razpadla in da ni več obstajala kot subjekt mednarodnega prava, je bilo treba ugotoviti, kako naj se uredi nasledstvo po državi predhodnici med petimi novonastalimi članicami mednarodne skupnosti.

Najprej velja poudariti, da je Komisija jasno odločila, da so na ozemlju SFRJ nastale nove države, ki so to zamenjale in so vse naslednice nekdanje SFRJ, iz česar sledi, da se morajo vprašanja sukcesije rešiti na podlagi pravil mednarodnega prava, ki so vsebovana v obeh Dunajskih konvencijah o nasledstvu držav iz let 1978 in 1983. Komisija je menila, da morajo države naslednice med seboj urediti nasledstvo s sporazumom, s katerim naj poskusijo priti do **pravične rešitve** skladno z Dunajskima

431 Prav tam, Mnenje 3, str. 1500.

432 M. Weller, nav. delo, str. 589–590. Gl. tudi, J. Castellino, nav. delo; A. Pellet, nav. delo, str. 178–185. Gl. poglavje 4.4.

konvencijama in s splošnimi pravili mednarodnega prava.⁴³³ Premoženje SFRJ, tudi tisto, ki je locirano v tujih državah, in dolgovi SFRJ morajo biti razdeljeni med države naslednice pravično. Če ob delitvi pride do spora, se mora ta reševati po mirni poti, če je treba, tudi prek mediacije, conciliacije, arbitraže ali celo sodne rešitve. Nadalje sledi pomembno stališče, da mora članstvo SFRJ v mednarodnih organizacijah prenehati skladno s statuti posamezne organizacije in posledično ne more nobena izmed držav naslednic trditi, da je edina upravičena do pravic članstva, ki jih je prej uživala SFRJ.⁴³⁴

Glede na omenjena stališča Badinterjeve komisije, ki niso bila po godu ZRJ, je ta aprila 1993 posredovala izjavo, da ne priznava delovanja Badinterjeve komisije kot pristojnega organa za odločanje o vprašanih nasledstva med državami naslednicami. ZRJ je istočasno iz Delovne skupine Mednarodne konference o Jugoslaviji za sukcesijska vprašanja odpoklicala svoje predstavnike. Svojo odločitev je ZRJ utemeljila z neupravičenim očitkom, da so Komisija, proces njenega dela in implementacija prava v nasprotju z normami mednarodnega prava, zato ZRJ šteje kot nične in nezavezujoče vsa mnenja Komisije pa tudi druge odločitve in dejanja, ki temeljijo na njih.⁴³⁵

Delo Arbitražne komisije se je kljub temu nadaljevalo. Aprila 1993 je v obravnavo prejela šest vprašanj Konference o Jugoslaviji: prvič, katero premoženje in obveznosti se morajo razdeliti med države naslednice; drugič, kateri datum je datum sukcesije posameznih držav naslednic; tretjič, katero pravo se uporablja za delitev premoženja, arhivov in dolgov, če ena stran ne želi sodelovati; četrto, ali povračilo vojne škode vpliva na delitev v okviru sukcesije; petič, ali je Narodna banka Jugoslavije pristojna za odločanje o delitvi med državami naslednicami in ali se pravice in dolžnosti te Banke prenesejo na centralne banke novih držav, kot zadnje pa, kdaj lahko država naslednica, katere premoženje je prej spadalo pod jurisdikcijo SFRJ, nasprotuje razporeditvi (*free disposal*) tega premoženja.⁴³⁶

V mnenju št. 11 je Komisija za vse države naslednice po Jugoslaviji skladno z 2. členom obeh Dunajskih konvencij o nasledstvu držav iz let 1978 in 1983 določila **datum nasledstva** oziroma konkretni datum, ko država naslednica zamenja državo predhodnico, v smislu sprejetja obveznosti v mednarodnih odnosih glede ozemlja, na katero se sukcesija nanaša (*date of the succession of states*). Komisija je potrdila, da je SFRJ prenehala obstajati in nobena od držav naslednic ni njena izključna kontinuiteta, prav

433 Arbitražna komisija (1–10), Mnenje 9, str. 1524–1525.

434 Prav tam, str. 1524–1525.

435 Arbitražna komisija (11–15), str. 1585.

436 Prav tam, str. 1580–1581.

tako pa da je bil proces razpada dolgotrajen in ni bil sporazumen. Kljub temu je datum sukcesije določljiv za vsako državo naslednico posebej na dan, ko je ta postala država in ko so državno premoženje, pravice, arhivi, dolgovi in druge obveznosti prešle s SFRJ na države naslednice.⁴³⁷ Slovenija in Hrvaška sta po mnenju Komisije popolnoma pretrgali vse vezi s federalnimi organi in postali neodvisni državi 8. oktobra 1991, ko je potekel trimesečni rok o zamrznitvi razglasitve samostojnosti po Brionski deklaraciji. Ob tem je treba poudariti, da je Slovenija vztrajala na stališču, da je bil cilj trimesečnega moratorija le umiritev situacije in odložitev izvajanja samostojnosti, ne pa odložitev same samostojnosti. Glede na kriterij učinkovitosti prevzema oblasti in dejanske samostojnosti Slovenija kot dan nasledstva šteje 25. junij 1991, na dan ko je dejansko nastopila njena samostojnost. Ta datum je bil tudi potrjen kot datum nasledstva za Slovenijo s strani generalnega sekretarja OZN kot depozitarja večine večstranskih mednarodnih pogodb.⁴³⁸

Za Severno Makedonijo je Komisija kot datum nasledstva opredelila 17. november 1991, ko je ta sprejela svojo ustavo, medtem ko je ta datum za BiH 6. marec 1992, ko so bili razglašeni izidi referendumov o samostojnosti. V primeru ZRJ je Komisija menila, da se mora kot datum nasledstva upoštevati 27. april 1992, ko sta Srbija in Črna gora sprejeli ustavo in oblikovali novo državo, čeprav je ZRJ še vedno vztrajala na stališču, da je sama kontinuiteta SFRJ.⁴³⁹

Mnenje št. 12 se nanaša na pravila, ki naj se uporabijo za **delitev pravic in obveznosti** ob nasledstvu po nekdanji SRFJ, natančneje v primeru, ko ena ali več držav naslednic ne želijo sodelovati v pogajanjih, kot je bila takrat ZRJ. Temeljno pravilo po mnenju Komisije določa, da morajo države naslednice med seboj doseči enakopravno razdelitev s pogajanjimi in sporazumom.⁴⁴⁰ Če ena država naslednica to odkloni, s tem krši svoje mednarodnopravne obveznosti prizadevanja in zato lahko preostale države naslednice med seboj dosežejo sporazum o delitvi, z rezervo glede pravic, ki se nanašajo na tisto državo naslednico, ki noče sodelovati. Ob tem je treba dodati, da skladno s pravilom običajnega mednarodnega prava, vsebovanega v 34. členu Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (*in res inter alios acta*), tak sporazum zavezuje le pogodbenice ter da niti pravice niti obveznosti, ki izhajajo iz tega sporazuma, niso zavezujoče za tretje države brez njihovega soglasja. Prav tako taki sporazumi niso zavezujoči za tretje države, v katerih se nahaja premoženje, ki je predmet nasledstva.⁴⁴¹

437 Prav tam, Mnenje 11, str. 1587.

438 Gl. predvsem M. Škrk, nav. delo (1999), str. 5.

439 Arbitražna komisija (11–15), Mnenje 11, str. 1588.

440 Prav tam, Mnenje 12, str. 1590.

441 Prav tam, str. 1590–1591.

Ker je na območju nekdanje Jugoslavije že nekaj let divjala vojna, se je Komisija v mnenju št. 13 ukvarjala z dilemo, ali imajo morebitne **vojne odškodnine** učinek na nasledstvo in delitev premoženja, arhivov in dolgov med državami naslednicami. Komisija je ob tem posebej opozorila na dispozitivno naravo mednarodnega prava nasledstva držav, saj so pravila odvisna od okoliščin vsakega posameznega primera, čeprav obe Dunajski konvenciji o nasledstvu držav vsebujeta nekaj pomembnih načel. Konvenciji tudi ne zahtevata, da se vse pravice in obveznosti države predhodnice delijo enakopravno (*in equitable proportions*), ampak da je na koncu dosežena enakopravna razdelitev med državami naslednicami. Komisija je menila, da pravila o nasledstvu držav in tista o dolžnosti države, da poravna vojno škodo, sodijo v različna področja mednarodnega prava in zato delitev v okviru nasledstva ne sme upoštevati dolgov med državami iz naslova vojnih odškodnin.⁴⁴²

Pri delitvi sredstev države predhodnice je pomembno tudi vprašanje, katero **premoženje in druge pravice** se morajo razdeliti med njene države naslednice. Komisija je o tem odločala v mnenju št. 14, v katerem se je naslonila na Popis aktive in pasive SFRJ, narejen v okviru Delovne skupine Mednarodne konference o Jugoslaviji. V tem popisu sta bili dve kategoriji, in sicer del, o katerem so se države naslednice strinjale (*agreed items*), in del, o katerem se niso (*non-agreed items*). Nedvomno je Komisija potrdila, da se morajo med države naslednice razdeliti tisti predmeti in premoženje, o katerem se države naslednice strinjajo, da obstajajo. Glede drugega premoženja pa je Komisija predstavila temeljna pravila o delitvi, na primer pravilo, da nepremičnine pripadejo tisti državi naslednici, v kateri se nahajajo, ne glede na lastništvo in finančno preteklost omenjene nepremičnine, z izjemo, če bi bila taka delitev zelo nepravilna za države naslednice; v tem primeru se to lahko popravi s kompenzacijami.⁴⁴³ Prav tako morajo države naslednice upoštevati splošno priznano načelo, zajeto tudi v Dunajski konvenciji o nasledstvu držav iz leta 1983, da so predmet sukcesije tisto premoženje, arhivi in dolgi, ki so bili na dan sukcesije last SFRJ po njenem notranjem pravu, bolj natančno po njeni Ustavi iz leta 1974.⁴⁴⁴

Zaradi posebnosti lastninske ureditve Jugoslavije se je Komisija ukvarjala tudi z vprašanjem nasledstva **družbenega premoženja**. Komisija je menila, da premoženje, ki je pripadalo organizacijam združenega dela, ki so delovale v okviru ene republike, ni predmet nasledstva, medtem ko se mora tisto premoženje, ki je bilo last takšnih organizacij na ravni federacije ali v upravi več republik, deliti med države naslednice.⁴⁴⁵ Iz tega

442 Prav tam, Mnenje 13, str. 1592.

443 Prav tam, Mnenje 14, str. 1594.

444 Prav tam.

445 Prav tam.

sledi, da je med države naslednice treba razdeliti vse, o čemer so se že uspele dogovoriti, sicer pa tudi vse državno premoženje, arhive in dolgove, ki so na dan nasledstva pripadali SFRJ v skladu z njenim notranjim pravom, izključujoč premoženje, ki je pripadalo posameznim republikam in organizacijam združenega dela v njihovi pristojnosti.⁴⁴⁶

Zadnje mnenje Badinterjeve komisije se je nanašalo na **pristojnosti nekdanje Narodne banke Jugoslavije** (NBJ). NBJ je izvajala določene pristojnosti, ki so izvirale iz suverenosti države, in sicer izdajala je skupno valuto (dinar), nadzorovala kreditiranje, vodila politiko zunanje izmenjave (*foreign exchange policy*) in imela tesne povezave s Parlamentom.⁴⁴⁷ Ob razpadu Jugoslavije in prenehanju delovanja federalnih organov SFRJ, je v smislu pristojnosti v Jugoslaviji prenehala delovati tudi NBJ. Komisija je presodila, da pravice in obveznosti NBJ ne preidejo samodejno na centralne banke posameznih nekdanjih republik, ampak je to odvisno od ureditve posamezne države in nanašajoč se na posamezni mednarodni sporazum, za katerim je stala NBJ.⁴⁴⁸

Badinterjeva komisija je med svojim delovanjem izdala skupaj 15 mnenj, prek katerih je v procesu razpada SFRJ in v nadaljnjem postopku reševanja sukcesijskih vprašanj med državami naslednicami imela **eno najpomembnejših vlog**. Kot prva je namreč sprejela stališča ob dogajanju v Jugoslaviji po letu 1991, ki so temeljila na pravilih mednarodnega prava. Komisija je tako potrdila, da je SFRJ razpadla in da je vprašanja nasledstva med državami naslednicami treba urediti. Prav tako so na podlagi mnenj Badinterjeve komisije štiri države naslednice pridobile polno priznanje kot nove države. Tudi OZN ni mogla prezreti mnenj Komisije, kmalu po tem pa so bile te štiri države naslednice sprejete v članstvo OZN, organizacija pa se začela tudi temeljito ukvarjati z vojnimi stanjem na območju nekdanje Jugoslavije.

Izjemno pomembna odločitev Komisije je določila navezovanje načela *uti possidetis iuris* na meje med nekdanjimi jugoslovanskimi republikami, s čimer je bilo to načelo uporabljeno zunaj okvira dekolonizacije. Mnenja Komisije pa niso pomembna le v kontekstu reševanja vprašanj, povezanih z razpadom nekdanje Jugoslavije, ampak so postavila nekatera jasna pravna stališča glede nastanka, prenehanja in priznanja držav, potrdila so pomembnost obeh Dunajskih konvencij o nasledstvu držav in obdelala vrsto temeljnih pravil mednarodnega prava.⁴⁴⁹

446 Prav tam, str. 1595.

447 Prav tam, Mnenje 15, str. 1596.

448 Prav tam, str. 1597.

449 O pomenu arbitražne komisije gl. tudi S. Terrett, nav. delo.

13. SPOR O OBLIKI NASLEDSTVA JUGOSLAVIJE

Čeprav je Badinterjeva komisija jasno potrdila, da je Jugoslavija razpadla, da je prenehala obstajati kot subjekt mednarodnega prava in da je na njenem ozemlju nastalo pet novih, enakovrednih držav naslednic, ZRJ (danes Srbija) ni želela sprejeti tega stališča. Oklepala se je interpretacije, da so se štiri nekdanje republike (Slovenija, Hrvaška, BiH in Severna Makedonija) odcepile, ZRJ v obsegu nekdanjih republik Srbije in Črne gore pa da nadaljuje mednarodnopravno kontinuiteto Jugoslavije. Danes je to vprašanje razrešeno, saj je tudi ZRJ, po izvedbi prvih demokratičnih volitev leta 2000, sprejela dejstvo, da je »le« ena izmed petih enakovrednih držav naslednic SFRJ. Kljub danes že zgodovinski razpravi, je ta obravnava in razumevanje tega obdobja naše zgodovine izjemno pomembna z več vidikov.

Različna stališča Srbije in Črne gore na eni strani ter drugih štirih držav naslednic (Slovenije, Hrvaške, BiH ter Severne Makedonije) na drugi strani glede kontinuitete oziroma enakopravnosti držav naslednic po razpadu Jugoslavije so posledica in odraz prepletanja pravnih vidikov, političnih teženj, gospodarskih interesov ter prizadevanj za mednarodno legitimnost in priznanje. Na stališča obeh strani so močno vplivali strateški interesi, različne razlage mednarodnega prava in želja po zagotovitvi vpliva v regionalni ureditvi, ki je nastajala na območju Balkana po padcu železne zavesne in s tem novega mednarodnega reda v tem delu Evrope.

Vsekakor je imela ZRJ **pravni in politični interes** za neposredno nadaljevanje oziroma kontinuiteto nekdanje Jugoslavije. To stališče je bilo motivirano z željo, da bi podedovala mednarodnopravno subjektiviteto nekdanje države, vključno s sedežem v OZN in drugih mednarodnih organizacijah ter s članstvom v mednarodnih pogodbah. Uveljavljanje kontinuitete bi pomenilo ohranitev pravic in privilegijev, ki jih je Jugoslavija imela na mednarodnem prizorišču, brez ponovnih pogajanj ali dodatnih obveznosti, ki bi jih zahtevale tretje države, mednarodne organizacije in mednarodna skupnost. Za druge štiri države naslednice je bilo to nesprijemljivo, saj če so one kot enakovredne naslednice postale nove članice mednarodnih organizacij in mednarodnih pogodb, bi morale to veljati tudi za ZRJ (Srbijo in Črno goro).

Gre tudi za načelno vprašanje, torej če so bile republike nekdanje Jugoslavije enakopravno zastopane v federaciji in njenih organih, so prispevale k proračunu, razvoju in k ustroju skupne države, si le en del ne more prilastiti imena, zgodovine in premoženja države predhodnice. ZRJ, posebej Srbija, si je prek ideje o kontinuiteti želela prilastiti **ugled Jugoslavije v mednarodni skupnosti**, saj je šlo za državo, ki je bila na strani zaveznikov in zmagovalk druge svetovne vojne in s tem ustanovna članica OZN. V mednarodnem okolju kontinuiteta ne pomeni le avtomatičnega nadaljevanja v mednarodnih organizacijah in mednarodnih pogodbah, ampak pomeni tudi nadaljevanje

diplomatskih, političnih in gospodarskih stikov. Jugoslavija je imela poseben status in tesne stike z državami v t. i. skupini nevrščenih, s številnimi afriškimi in z azijskimi državami. Srbija si je želela vse te stike prisvojiti in preprosto nadaljevati dvostranske odnose na temelju jugoslovanskih. S tem je želela ohraniti »jugoslovansko identiteto« ter zgodovinsko legitimnost in državnost. Ravno nasprotno pa so preostale štiri države naslednice z vzpostavitvijo državnosti in samostojnosti v ospredje postavile svojo lastno nacionalno identiteto.

Glede na desetletno vztrajanje Srbije po kontinuiteti pa tudi pozneje z nadaljevanjem sporne prakse je Srbiji uspelo do določene mere vsaj navidezno ohraniti status nadaljevanja Jugoslavije. Eden takšnih primerov je praznovanje obletnice diplomatskih odnosov s tretjimi državami. Srbija ne glede na jasni dejstvi razpada SFRJ in njenega nastanka kot nova država leta 1992 navadno šteje kot **datum vzpostavitve dvostranskih odnosov** s tretjimi državami dan, ko je dvostranske odnose vzpostavila SFRJ. Na primer, za Avstralijo srbsko zunanje ministrstvo navaja kot datum vzpostavitve dvostranskih odnosov 25. april 1966; od tega dne tudi šteje leta trajanja diplomatskih odnosov.⁴⁵⁰ Vsekakor je to datum vzpostavitve diplomatskih odnosov SFRJ in ne Srbije. Slovenija na drugi strani šteje, da so bili diplomatski odnosi z Avstralijo vzpostavljeni 5. februarja 1992, torej na dan, ko so se vzpostavili odnosi med novonastalo državo Slovenijo in Avstralijo. Slovenija zato s to državo praznuje »komaj« 30 let diplomatskih odnosov, Srbija pa več kot 60 let. Takšnih primerov je še veliko več; dejstvo je, da s takšnimi dejanji in praksami Srbija še danes sebe posredno v političnem smislu predstavlja kot kontinuiteto Jugoslavije. Na te in podobne sporne prakse, ki niso skladne z mednarodnim pravom in nasledstvenim dogovorom, se druge države naslednice z odmikom časa od razpada SFRJ niti več ne odzivajo in jih vedno bolj tolerirajo, kar ima lahko na dolgi rok negativne posledice za njihove, tudi slovenske, politične, gospodarske in druge interese. Ob vsaki takšni ali podobni praksi, s katero bi Srbija v mednarodni skupnosti želela neposredno ali posredno izkazovati kontinuiteto Jugoslavije, bi se morale druge države naslednice skupaj ali posamično odzvati in protestirati po diplomatski poti.

Nadalje je imela ZRJ **premoženjski in finančni interes** zagovarjati argument kontinuitete. Načela delitve premoženja in pravic države predhodnice so drugačna, če gre za odcepitev ali če gre za razpad.⁴⁵¹ ZRJ si je želela prisvojiti večino premoženja Jugoslavije doma in v tujini, ohraniti nadzor nad delovanjem centralne banke NBJ in računov v tujini. Kot nadaljevanje Jugoslavije bi ZRJ skladno s pravili

450 Spletna stran Ministrstva za zunanje zadeve Srbije, <<https://www.mfa.gov.rs/lat/spoljna-politika/bilateralna-saradnja>>. Srbija celo poudarja, da je diplomatske odnose sklenila takrat, kot jih je Kraljevina SHS. Na primer z Madžarsko naj bi Srbija imela diplomatske odnose od leta 1921.

451 Gl. poglavje 6.

o nasledstvu držav pripadlo veliko več premoženja federacije v tujini, vključno z diplomatsko-konzularnimi predstavništvi, s finančnimi rezervami in z drugim državnim premoženjem v tujini. Na drugi strani bi kontinuiteta sicer pomenila tudi prevzem večjega dela obveznosti in dolgov federacije od ZRJ, a to vprašanje se je zaradi pogojevanja držav upnic reševalo zunaj nasledstvenih pogajanj z vsako državo naslednico posebej. Na tem področju si Srbija seveda ni prizadevala sprejeti celotnega dolga nekdanje SFRJ.

Podrobna obravnava in razumevanje, posebej pri slovenskih pravniki in diplomatih, pravnega in političnega spora glede oblike nasledstva Jugoslavije sta pomembna tudi zato, ker so določene **posledice neurejenih razmerij** iz preteklosti prisotne še danes. Zaradi nezmožnosti soglasja med državami naslednicami, da bi medsebojno uredile sukcesijska vprašanja ob razpadu Jugoslavije, so v nekaterih odsekih ostale nedoločene državne meje med nekdanjimi republikami, posamezniki so utrpeli kršitve človekovih pravic glede državljanstva, premoženja in deviznih vlog, pravne osebe so izgubile premoženje in drugo. Posledica tega so številni spori med državami naslednicami, ki izvirajo iz »jugoslovanske preteklosti«. Dejansko so ti konflikti rezultat nezmožnosti soglasne ureditve nasledstva po Jugoslaviji, za kar je bil odločilni krivec Beograd, ki je celotno desetletje zavračal nasledstvena pogajanja na podlagi enakopravnosti. Tako smo še danes priča dvostranskim pogajanjem in pravnemu urejanju posledic razpada Jugoslavije med državami naslednicami. Tudi domača sodišča in Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) se še vedno ukvarjajo s številnimi pravnimi spori, ki so rezultat prepozno ali nezadostno rešenih nasledstvenih vprašanj med državami naslednicami, kot na primer znana sodba ESČP v primeru *Ališić* (devizni varčevalci) pa še številne druge, ki se nanašajo na premoženje pravnih oseb in posameznikov v državah naslednicah.

Preučevanje spora glede oblike nasledstva Jugoslavije je pomembno tudi zaradi razumevanja vloge slovenske diplomacije pri tem. Z gotovostjo lahko to obdobje »borbe« za enakopravnost statusa označimo kot izjemno pomembno, uspešno in aktivno za slovensko diplomacijo, odločevalce v zunanji politiki in za mednarodnopravno stroko. Šlo je za usklajeno in koordinirano večletno delovanje slovenske zunanje politike, ki je bila podprta s strokovnimi mednarodnopravnimi mnenji ter je na koncu vodila k zaključku, ki je bil v celoti skladen s slovenskimi interesi. Slovenija je v obdobju po razpadu Jugoslavije na mednarodnem prizorišču, v strokovnih telesih, mednarodnih organizacijah in v diplomatskih razpravah vrsto let konsistentno in argumentirano zagovarjala tezo o enakopravnosti nasledstva ter ugovarjala interpretaciji Srbije o kontinuiteti. Sama ali skupaj z drugimi državami naslednicami ter s tretjimi državami je izvedla številne diplomatske akcije s ciljem uveljaviti svoj vitalni interes, kar ji je na koncu tudi uspelo. V nadaljevanju zato ob predstavitvi prakse držav nekoliko izčrpnje navajamo stališča in aktivnosti Slovenije.

Ne nazadnje pa je vprašanje nasledstva Jugoslavije **pomemben vir preučevanja prakse držav**, posebej v smislu uporabe in oblikovanja pravil mednarodnega prava. Primer Jugoslavije je eden najbogatejših primerov mednarodnopravne prakse na področju nasledstva držav, posebej po zaključku dekolonizacije. Poleg spora o obliki nasledstva, argumentaciji držav, prakse mednarodnih organizacij in sodišč ter razmišljanj teoretikov v povezavi s tem je pomemben vir raziskovanja pozneje sklenjeni Sporazum o vprašanih nasledstva, ki predstavlja enega najbolj elaboriranih specialnih sporazumov (*lex specialis*) na področju sodobnega prava nasledstva držav. Preučevanje primera Jugoslavije na mednarodnopravnem področju je pomembno za razumevanje uporabe in razvoja pravil na tem področju, interakcije politike in prava v mednarodnih odnosih ter za obravnavo morebitnih podobnih primerov v prihodnje.

13.1 PRAKSA OZN IN DRŽAV ČLANIC GLEDE ČLANSTVA JUGOSLAVIJE

Spor o tem, kaj se je zgodilo z Jugoslavijo, torej ali je govor o razpadu in posledično nasledstvu brez kontinuitete ali pa bi eventualno ena država lahko avtomatično nadaljevala članstvo Jugoslavije, se je posebej izostrilo v OZN kot ključni globalni mednarodni organizaciji. Jugoslavija je bila ena izmed prvotnih, ustanovnih članic OZN, ki je prisostvovala na Konferenci v San Franciscu in je imela v OZN pomemben status. Od ureditve tega vprašanja v OZN je bila odvisna praksa drugih mednarodnih globalnih in regionalnih organizacij. Prav tako praksa delovanja OZN kaže na stališča držav članic OZN, saj je odločanje v organih OZN, kot sta Generalna skupščina (GS) in Varnostni svet (VS), odvisna od »volje« držav članic, ki sprejemajo resolucije in odločitve.

Treba je poudariti, da se OZN v začetku jugoslovanske krize ni odzvala na zaostrovanje razmer, saj je bilo prvo zasedanje VS OZN sklicano šele 25. septembra 1991, torej kar tri mesece po začetku spopadov v Sloveniji in na Hrvaškem ter razglasitvi njune samostojnosti in neodvisnosti. To se je pozneje spremenilo, saj je OZN temeljito spremljala situacijo in krizno žarišče, predvsem na Hrvaškem in v BiH, pozneje tudi na Kosovu in v Severni Makedoniji. V VS in GS OZN je bilo sprejetih **več sto resolucij**, ki so se ukvarjale z razmerami na ozemlju nekdanje Jugoslavije, s podporo dostavi humanitarne pomoči, z ustanovitvijo mirovnih sil, napotitvijo oboroženih sil, obsodbo hudih kršitev mednarodnega humanitarnega prava in ustanovitvijo kazenskega tribunala za nekdanjo Jugoslavijo (ICTY), ureditvijo statusa Kosova in drugo. Praksa delovanja OZN in njenih organov, ki se nanaša na ozemlje nekdanje Jugoslavije, je izjemno obsežna, saj je nastajala v obdobju 90. letih, po padcu berlinskega zidu in v času velike enotnosti v mednarodni skupnosti, s čimer je v OZN prevladoval duh sodelovanja ter zagotavljanja globalnega miru in reda. V nadaljevanju

se omejujemo »zgolj« na prakso delovanja OZN, ki se je ukvarjala z vprašanjem članstva Jugoslavije in nasledstva držav.

Zavrnitev teze o kontinuiteti ZRJ s strani držav članic OZN

Prva resolucija VS OZN, ki se je ukvarjala s situacijo v Jugoslaviji, št. 713, je izrazila globoko zaskrbljenost glede spopadov v Jugoslaviji in poudarila, da kakršne koli ozemeljske zahteve ali spremembe znotraj Jugoslavije, dosežene s silo, niso sprejemljive. VS OZN je podprl delovanje Konference o Jugoslaviji, dal mandat generalnemu sekretarju za angažiranje, na podlagi česar je ta za svojega osebnega odposlanca za Jugoslavijo imenoval Cyrusa Vanca ter vzpostavil popoln embargo na vse dobave orožja in vojaške opreme v Jugoslavijo.⁴⁵² Ob tem je treba vedeti, da mednarodna skupnost, naivno in zaradi interesa vzdrževanja stabilnosti in nespremenljivosti v mednarodni skupnosti, v tistem času zvezne vlade in zvezne vojske Jugoslavije ni tretirala kot agresorja, saj prve resolucije, sprejete v VS OZN, niso govorile o mednarodnem aktu agresije. Embargo je takrat za svetovne sile pomenil ohranitev *statusa quo* in ozemeljsko celovitost Jugoslavije, čeprav je takrat očitno in dejansko pomagal ohraniti vojaško premoč JNA.⁴⁵³

27. aprila 1992 sta Srbija in Črna gora sprejeli Deklaracijo narodov Republike Srbije in Črne gore o ustanovitvi skupne države ZRJ, ki je bila sprejeta na skupnem zasedanju Parlamenta SFRJ, Parlamenta Republike Srbije in Parlamenta Črne gore ter je bila posredovana predsedniku VS OZN. V Deklaraciji je bilo med drugim zapisano, da ZRJ »kot posledica volje državljanov obeh republik, da ostanejo v skupni državi Jugoslaviji, nadaljuje državo, mednarodnopravno in politično subjektiviteto SFRJ in da bo zato ZRJ dosledno spoštovala vse njene mednarodnopravne obveznosti.«⁴⁵⁴ Poleg tega Deklaracija vsebuje »obljubo«, da bo ZRJ sprejela vsa temeljna načela po UL OZN, Helsinški sklepni listini in Pariški listini ter si bo prizadevala za mirno rešitev krize v Jugoslaviji. Prav tako bo ZRJ spoštovala in priznala samostojnost drugih republik, a to šele potem, ko se bodo sporazumeli o ključnih vprašanih nasledstva na Konferenci o Jugoslaviji. ZRJ bo spoštovala vse obveznosti, ki jih ima

452 Zadnji ukrep, ki ga je predlagal sam predstavnik Jugoslavije (po navodilu beograjskih oblasti, ki zaradi procesa razpada države sicer niso imele več mandata za zastopanje Jugoslavije v tujini) je bil sporen, saj je v enak položaj postavil agresorja in žrtve agresije, predvsem pa, ker je bil očitno v interesu jugoslovanske vlade, saj je v položaju, ko je bila zvezna vojska (JNA) v odločilni premoči, embargo prizadel predvsem druge republike, Hrvaško in BiH. Več o tem I. Kerstein, nav. delo, str. 67–68.

453 D. Türk, nav. delo (1995), str. 627–628.

454 Izjava predstavnikov narodov Republike Srbije in Republike Črne gore, Dokument OZN S/23877.

kot članica v mednarodnih organizacijah, posebej v OZN in ne bo ovirala sprejema novih članic nekdanjih jugoslovanskih republik vanje. ZRJ bo še naprej pripravljena sodelovati na Konferenci o Jugoslaviji, na kateri naj se rešijo vprašanja delitve aktive in dolgov, hkrati pa bodo diplomatske misije Jugoslavije nemoteno naprej opravljale svoje funkcije. Na koncu Deklaracije je poudarjeno, da bo ZRJ zagotavljala varovanje človekovih pravic in narodnih manjšin ter bo delovala po načelih UL OZN, dokumentih KVSE in Gibanja neodvisnih držav (GND).⁴⁵⁵

V pismu generalnemu sekretarju OZN je ZRJ obrazložila stanje in posledice Deklaracije in med drugim zapisala, da je po legitimni odločitvi državljanov Srbije in Črne gore SFRJ transformirana v ZRJ. Nadalje je ZRJ trdila, da bo dosledno **spoštovala kontinuiteto mednarodnopravne osebnosti Jugoslavije** in bo zato izpolnjevala vse pravice in dolžnosti po nekdanji SFRJ, vključno s članstvom v mednarodnih organizacijah in s sodelovanjem pri mednarodnih pogodbah, ki jih je ratificirala ali k njim pristopila SFRJ. Hkrati bo podprla in omogočila novo nastalim državam – nekdanjim republikam –, da same postanejo samostojne članice teh organizacij in mednarodnih pogodb. Kot zanimivost, pismo je podpisala stalna misija SFRJ, v oklepajih ZRJ, pri OZN.⁴⁵⁶

Z Deklaracijo se je pojavilo veliko pravnih vprašanj glede sukcesije po nekdanji skupni državi, hkrati pa tudi vprašanje nadaljevanja članstva ZRJ v mednarodnih organizacijah, posebej v OZN. Pomembno je dejstvo, da so takrat, torej ob sprejetju Deklaracije, Slovenija, Hrvaška in BiH že bile priznane kot samostojne države in so bile tik pred sprejetjem v OZN, Severna Makedonija pa je tudi že razglasila neodvisnost. Takrat je ZRJ najbrž računala, da ji bodo ostale države, tako kot so Ruski federaciji ob razpadu ZSSR, priznale kontinuiteto nekdanje skupne države, saj so se po njenem mnenju ostale republike odcepile od SFRJ. Veliko držav članic OZN se je hitro odzvalo na omenjeno enostransko deklaracijo ZRJ. ZDA, Kanada, Japonska in države članice ES, razen Grčije, so bojkotirale slovesnosti ob razglasitvi ZRJ, potem pa se je večina držav članic OZN tudi odločila, da **ne podpre teze o kontinuiteti**, saj ta ne temelji na soglasju vseh držav naslednic.

Za ilustracijo vzdušja ob sprejetju Deklaraciji ZRJ in razumevanje prakse držav članic OZN glede tega vprašanja navajamo nekaj primerov odzivov držav. Madžarska je posredovala mnenje, da ne prizna ZRJ kot kontinuitete SFRJ, saj enostranska izjava ne more ustvariti pravne podlage za odločitev o kontinuiteti članstva v mednarodnih organizacijah, ampak je mogoče takšno vprašanje rešiti le s sporazumom med vsem

455 Prav tam.

456 Dokument OZN A/46/915.

državami naslednicami SFRJ.⁴⁵⁷ Tudi Pakistan je zavrnil sprejetje teze o kontinuiteti in poudaril, da je treba takšno vprašanje rešiti sporazumno. Še preden pa bi ZRJ lahko legitimno zaprosila za članstvo v »družini« OZN, mora vlada v Beogradu popolno sprejeti načela UL OZN, priznati in spoštovati samostojnost, neodvisnost, suverenost in ozemeljsko enotnost BiH ter umakniti svoje sile z ozemlja BiH.⁴⁵⁸ Nordijske države so odločno zavrnilo tezo o avtomatičnem nasledstvu ZRJ kot članice OZN.⁴⁵⁹ Tajska je zavrnila, da ne priznava ZRJ kot kontinuitete SFRJ in zato posledično tudi ne more sprejeti zahteve ZRJ po avtomatičnem nadaljevanju članstva SFRJ v OZN.⁴⁶⁰ Tudi Avstrija, ki je takrat zelo pripomogla k priznanju treh nekdanjih republik, je zastopala stališče, da je nastanek ZRJ pomemben korak v procesu razpada SFRJ, da pa ni nobene pravne podlage za avtomatično kontinuiteto pravnega obstoja nekdanje SFRJ v obliki ZRJ in ta zato ne more nadaljevati članstva SFRJ v OZN.⁴⁶¹

V prvi fazi obravnave vprašanja, ali je ZRJ lahko priznana kot kontinuiteta SFRJ (*sole successor*), so bile Evropska skupnost in njene države članice previdne, a so pozneje sprejele skupno stališče, da se strinjajo z mnenji Badinterjeve komisije in zato nasprotujejo, da bi bila ZRJ nadaljevanje nekdanje SFRJ. Zato so ES in njene države članice kasneje odločno nasprotovale sodelovanju Jugoslavije v mednarodnih organih.⁴⁶² Prav tako so v začetku bile manj odločne v zanikanju pravice ZRJ do kontinuitete Jugoslavije Turčija, skupaj z drugimi državami Organizacije islamske konference, ZDA, Nova Zelandija, Avstralija in Kanada, vendar so pozneje vse sprejele jasna stališča, da zanikajo ZRJ pravico do kontinuitete po nekdanji skupni državi, tudi glede članstva v OZN, in so postale glavne zagovornice in pokroviteljice resolucij v VS OZN, ki so se ukvarjale s statusom ZRJ v OZN.

Slovenija se je na zahtevo ZRJ odzvala, takoj ko je v maju 1992 postala članica OZN in je svoje izčrpno mnenje podala prek pisma ministra za zunanje zadeve Dimitrija Rupla, naslovljenega generalnemu sekretarju OZN. V njem je Slovenija poudarila, da je SFRJ razpadla in prenehala obstajati ter da so jo zamenjale države naslednice, saj so: 1) zvezni organi izgubili svojo legitimnost in avtoriteto, odkar so štiri izmed šestih republik prenehale sodelovati v teh organih; 2) dejansko oblast nad ozemljem SFRJ so prevzele republike; 3) štiri izmed šestih republik so razglasile samostojnost in

457 Dokument OZN A/46/911.

458 Dokument OZN S/24437.

459 Dokument OZN A/46/914, General Assembly Provisional Verbatim Record, Dokument OZN A/46/PV.87, str. 23.

460 Dokument OZN S/24574.

461 Dokument OZN S/23876.

462 Dokument OZN A/46/905, Dokument OZN S/24328.

bile priznane v mednarodni skupnosti, tri od teh so postale članice OZN; 4) preostali dve republiki, Srbija in Črna gora, sta se odločili za skupno državo ZRJ.⁴⁶³ Slovenija je priznala, da imata Srbija in Črna gora pravico do ustanovitve skupne države, ki pa jima ne daje pravice do kontinuitete mednarodne osebnosti SFRJ in njenega članstva v mednarodnih organizacijah, zato je poskus teh republik o uzurpaciji takšnega položaja neveljaven (*null and void*).⁴⁶⁴ V pismu je Slovenija poudarila tudi dejstvo, da je bila Ustava ZRJ potrjena v Parlamentu SFRJ, ki pa je dejansko prenehal delovati že pred meseci, ko v njem ni bilo več predstavnikov štirih republik skupne federacije in zato takšna odločitev ni legitimna. Slovenija je pozvala OZN, da takoj, na podlagi dejstva, da država ne obstaja več, **preneha** (*terminate*) **članstvo SFRJ** v OZN. Vse države naslednice imajo pravico zaprositi za članstvo kot nove članice, tako kot so to že storile tri nekdanje republike. Če prenehanje članstva potrebuje čas za sprejem v ustreznih organih organizacije, je Slovenija predlagala OZN, da za ta vmesni čas sprejme zamrznitev vseh pravic in privilegijev članstva SFRJ v OZN.⁴⁶⁵

Resolucije VS OZN in GS OZN o članstvu Jugoslavije v OZN

Večina držav članic OZN se je odločila, da ne podpre zahteve ZRJ po avtomatičnem nasledstvu članstva Jugoslavije v OZN, zato je temu sledilo sprejetje pomembnih resolucij v VS OZN in GS OZN, ki so se ukvarjale z nastalo situacijo. Čeprav je VS OZN že v začetku leta 1992 sprejel resolucijo o vzpostavitvi mirovnihih sil na območju Jugoslavije, so se oboroženi spopadi razširili na območje BiH in so zahtevali veliko žrtev, gmotno škodo in humanitarno katastrofo z več sto tisoči beguncev. VS OZN je v resoluciji št. 752 zahteval takojšnjo prekinitev spopadov v BiH ter umik enot jugoslovanske in hrvaške vojske iz BiH, hkrati pa je prvič uporabil izraz »nekdanja Jugoslavija«, s čimer je nakazal, da država, znana pod imenom SFRJ, ne obstaja več.⁴⁶⁶ Ker se spopadi niso prekinili, je VS OZN konec maja 1992 sprejel **resolucijo št. 757**, s katero je proti ZRJ uvedel ekonomske sankcije, hkrati pa je bila to tudi prva resolucija, v kateri je VS OZN obravnaval vprašanje članstva ZRJ v OZN. V preambuli omenjene resolucije je zapisano, da »zahteva ZRJ (Srbije in Črne gore), da avtomatično nadaljuje članstvo nekdanje SFRJ v OZN, ni

463 Dokument OZN S/24028.

464 Prav tam.

465 Prav tam. Na omenjeno pismo se je odzvala ZRJ, ki je Slovenijo obtožila hudih kršitev načel UL OZN, saj naj bi se vmešavala v notranjo politiko druge države članice. ZRJ je trdila, da ni nastala na temelju pravice Srbije in Črne gore, da ustvarita novo državo, temveč kot del SFRJ, ki se ni odcepil, ter da njena kontinuiteta po SRFJ ne bo oškodovala pravic do delitve aktive in dolgov preostalih držav naslednic. Dokument OZN S/24073.

466 Dokument OZN S/RES/752.

splošno sprejeta». ⁴⁶⁷ To stališče je sledilo večinskemu mnenju držav članic, hkrati pa so nanj vplivala tudi mnenja Badinterjeve komisije, ki je takrat že potrdila, da je SFRJ prenehala obstajati, da so vse države naslednice med seboj enakovredne in da nobena izmed njih ne more zahtevati, da je edina naslednica oziroma kontinuiteta nekdanje skupne države.

Ker je bil status predstavnikov Jugoslavije v OZN vedno bolj nejasen in kočljiv, so se stopnjevali pozivi držav članic, da naj pristojni organi opredelijo status Jugoslavije in ZRJ v tej organizaciji. Predstavnik Velike Britanije sir Hannay je na primer predstavil mnenje ES in njenih držav članic, da ZRJ nima pravice zahtevati sedeža nekdanje SFRJ v OZN, zato je nedopustno, da predstavniki ZRJ še naprej sodelujejo v organih organizacije. ⁴⁶⁸ Turški predstavnik v OZN Aksin je ob isti priložnosti predstavil stališče 47 držav članic Organizacije islamske konference, ki so prav tako zavrgle tezo o kontinuiteti ZRJ, vse dokler ta država ne začne spoštovati ukrepov VS OZN, prizna suverenosti BiH in dokler o tem vprašanju ni sklenjen sporazum med vsemi državami naslednicami. ⁴⁶⁹ Redno so se oglašali tudi predstavniki ZDA, Avstrije, Češkoslovaške, Poljske, Madžarske, Hrvaške, Avstralije, Slovenije, Albanije in BiH, ki so predstavili podobna stališča, predvsem pa podprli OZN, da naj uredi status ZRJ v OZN, katere predstavniki so še vedno zelo aktivno opravljali svoje delo pod imenom »Jugoslavija«, čeprav velika večina držav članic ni sprejela njene zahteve po avtomatičnem članstvu v OZN. ⁴⁷⁰

Kot rezultat te razprave in pritiska držav članic OZN, da se vprašanje statusa ZRJ čim prej uredi, je VS OZN sprejel **resolucijo št. 777**, ki je izrecno določala, da je država, znana pod imenom SFRJ, prenehala obstajati (*has ceased to exist*) ter da ZRJ (Srbija in Črna gora) ne more avtomatično nadaljevati članstva nekdanje SFRJ v OZN. Zato je bilo GS OZN predlagano, da odloči, da naj ZRJ (Srbija in Črna gora) zaprosi za članstvo v OZN in da naj ZRJ ne sodeluje pri delu GS OZN. ⁴⁷¹ Namen resolucije je bil jasen – ker je Jugoslavija prenehala obstajati in ker ZRJ ne

467 Dokument OZN S/RES/757.

468 General Assembly, Provisional Verbatim Record, Dokument OZN A/47/PV.2, str. 6–7.

469 Prav tam, str. 7.

470 Edini, ki je branil tezo ZRJ, je bil njen predstavnik Djokić, ki se je opiral na načelo, sprejeto pred petdesetimi leti na Šestem odboru GS OZN, ki so ga kot argument za potrditev teze o kontinuiteti navajali tudi številni jugoslovanski avtorji, da članstvo državi v OZN ne more prenehati na podlagi prenehanja mednarodnopravne subjektivitete, dokler ni dokazano dokončno prenehanje države. Prav tam, str. 21.

471 Dokument OZN S/RES/777. Za resolucijo je v VS OZN glasovalo 12 držav, medtem ko so se Kitajska, Indija in Zimbabve vzdržali glasovanja.

more avtomatično nadaljevati njenega članstva, mora ZRJ zaprositi za novo članstvo v OZN, do takrat pa ne more delovati kot član OZN. Iz tega po logiki stvari sledi, da Jugoslavija ni mogla biti več članica OZN, saj ni več obstajala kot država in ni imela več mednarodnopravne subjektivitete. Politična realnost delovanja VS OZN in to, da Ruska federacija na omenjeno resolucijo ne bi vložila veta, sta bila vzroka za odločitev, da se je iz besedila resolucije izpustil zelo pomemben element, in sicer potrditev, da je članstvo Jugoslavije v OZN prenehalo.⁴⁷² Zaradi tega kompromisa je pozneje nastalo več vrst pravnih in praktičnih težav.

Ruska federacija je resolucijo VS OZN sicer podprla, a z razumevanjem, da čeprav večina držav članic ne priznava avtomatičnega nadaljevanja članstva ZRJ v OZN, se ni strinjala s tem, da bi se Jugoslavija formalno ali *de facto* izključila kot članica iz OZN. Po njenem mnenju naj bi predstavniki ZRJ lahko sodelovali pri delu organov OZN, lahko bi prosto cirkulirali dokumente ter nadaljevali delo na misiji in tablica z imenom Jugoslavija naj bi ostala v OZN.⁴⁷³ To je bilo takrat vsekakor bolj politično kot mednarodnopravno mnenje. Če je Ruska federacija priznala, da mora ZRJ zaprositi za novo članstvo v OZN, je povsem nekonistentno, da bi se ZRJ lahko priznalo pravice, ki izhajajo iz članstva v OZN. Šlo je za tradicionalno podporo Ruske federacije Srbiji, ki izvira iz zgodovinskih in kulturoloških okoliščin, ter poskus ustvarjanja nejasnega pravnega stanja glede statusa Jugoslavije v OZN, s čimer bi se omogočilo nadaljevanje dela srbskih predstavnikov v tej mednarodni organizaciji.

Priporočilu resolucije VS OZN je sledila razprava na GS OZN, ki je 22. septembra 1992 sprejela **resolucijo št. 47/1**, v kateri je odločila, da ZRJ (Srbija in Črna gora) ne more avtomatično nadaljevati članstva nekdanje SFRJ v OZN, da naj ZRJ (Srbija in Črna gora) zaprosi za članstvo v OZN in da ZRJ ne more sodelovati pri delu GS OZN.⁴⁷⁴ Resolucijo je takrat podprla velika večina, in sicer 127 držav članic, proti jih je bilo le šest (Kenija, Svazi, Tanzanija, Jugoslavija, Zambija in Zimbabve), vzdržalo se jih je 26, med njimi Brazilija, Kitajska, Indija, Mehika ter nekatere države gibanja neuvrščenih.

ZRJ je takrat ostro protestirala. Trdila je, da ukrep, da ne sme sodelovati pri delu GS OZN, resno ogroža načelo univerzalnosti in demokratičnosti OZN ter lahko resno omaja vlogo te organizacije kot varuha svetovnega miru ter enake zastopanosti vseh držav in narodov. S to resolucijo naj bi bila po mnenju ZRJ zanikana suverena

472 M. P. Scharf, nav. delo, str. 57.

473 Podobno mnenje, da ZRJ z resolucijo št. 777 ni izključena iz OZN, je izrazila tudi Kitajska, Security Council, Provisional Verbatim Record of the 86th Meeting, Dokument OZN S/PV.3116, str. 2–5.

474 Dokument OZN A/RES/47/1, priloga 16.

pravica ljudi, da zaščitijo svojo državo in njeno mednarodnopravno subjektiviteto ob sukcesiji držav.⁴⁷⁵ Nadalje je bilo stališče ZRJ, da medtem ko so štiri republike enostransko razglasile samostojnost in se odcepile od SFRJ, so se Srbi in Črnogorci odločili, da ostanejo v Jugoslaviji, kar je njihova legitimna pravica. ZRJ je zato štela sprejetje resolucije kot nepravilno in škodljivo.⁴⁷⁶

Zaradi celovitosti obravnave problematike je treba izpostaviti, da je GS OZN na priporočilo VS OZN pozneje sprejela še resolucijo št. 47/229, s katero je prepoved sodelovanja ZRJ razširila še na delo Ekonomskega in socialnega sveta OZN (ECOSOC).⁴⁷⁷ V razpravah ob sprejetju resolucije je takratna predstavnica ZDA Albright ponovila, da je zahteva ZRJ po kontinuiteti članstva v mednarodnih organizacijah pravno neveljavna ter da bodo ZDA podprle prošnjo za sprejem ZRJ v članstvo OZN šele in edino takrat, ko bo ZRJ dokazala, da je miroljubna država, in ko bo ravnala na podlagi sprejetih resolucij VS OZN in s tem zadostila merilom za sprejem po UL OZN, iz česar jasno izhaja, da ZDA niso štele ZRJ kot članice OZN.⁴⁷⁸

Neslavno Fleischhauerjevo mnenje in njegove posledice

Naslednje jutro po sprejetju resolucije št. 47/1 v GS OZN zastava Jugoslavije ni plapolala pred palačo OZN v New Yorku, vendar ko so novinarji vprašali, ali to pomeni, da je članstvo Jugoslavije v OZN prenehalo, je tiskovni predstavnik OZN pojasnil, da je šlo za nesporazum in tehnično napako ter da se bo zastava dvignila v naslednje pol ure. Hrvaška in BiH sta takoj posredovali in zahtevali razlago resolucij ter odgovor na vprašanje, kakšne praktične posledice bodo sledile. V tem kontekstu je nastalo t. i. Fleischhauerjevo mnenje. Gre za uradno mnenje glavnega pravnega svetovalca OZN z 29. septembra 1992 glede vsebine, namena in dejanskih posledic resolucije GS OZN, št. 47/1, ki je bistveno vplivalo na nadaljnjo prakso OZN.⁴⁷⁹

475 Dokument OZN S/24577, priloga 15.

476 Prav tam.

477 Dokument OZN A/RES/47/229. Resolucijo je podprlo 107 držav, nobena država ni več glasovala proti resoluciji, le 11 držav se je vzdržalo: Kamerun, Kitajska, Indija, Irak, Kenija, Lesoto, Mehika, Mjanmar, Ruska federacija, Šrilanka in Zimbabve.

478 Security Council, Provisional Verbatim Record of the 86th Meeting, Dokument OZN S/PV.3204, str. 6.

479 Mesto pravnega svetovalca v OZN je zelo pomembno, saj mu pripada naziv pomočnika generalnega sekretarja OZN in njegova pisarna pripravlja vsa pravna mnenja za generalnega sekretarja in celotni Sekretariat OZN. Ko je bilo izdano omenjeno pravno mnenje, je bil na mestu pravnega svetovalca nemški pravnik Carl-August Fleischhauer, pozneje sodnik Meddržavnega sodišča v Haagu. Po njem je mnenje tudi dobilo naziv t. i. Fleischhauerjevo mnenje.

V mnenju je bilo najprej predstavljeno stališče, da se resolucija št. 47/1 ukvarja z vprašanjem članstva v OZN v primeru, ko država članica razpade (*disintegration*) in ko o nasledovanju članstva te članice ni dosežen sporazum med državami naslednicami ali pa ni večinskega konsenza o tem med drugimi članicami OZN. Rešitev, ki je vsebovana v resoluciji, tako ne temelji na UL OZN, saj se ni uporabil niti njen 5. člen (suspenz članic) niti 6. člen (izključitev). Medtem ko je GS OZN nedvoumno odločila, da ZRJ ne more avtomatično nadaljevati članstva SFRJ in da bi morala za članstvo na novo zaprositi, je bila po Fleischhauerjevem mnenju, edina praktična posledica resolucije to, da predstavniki ZRJ niso smeli več sodelovati pri delu GS OZN, v njenih subsidiarnih organih, na konvencijah in sestankih pod okriljem GS OZN.⁴⁸⁰ Najspornejši del mnenja je navajal, da resolucija št. 47/1 **niti ne ukinja niti ne suspendira** (*neither terminates nor suspends*) članstva Jugoslavije v OZN. Posledično iz tega sledi, je bilo zapisano v mnenju, da sedež in tablica z imenom Jugoslavije ostaneta še naprej v GS OZN, a za njim predstavniki ZRJ ne bodo smeli sedeti. Nadalje lahko misija Jugoslavije pri OZN še naprej deluje, sprejema in cirkulira dokumente, na sedežu OZN bo še naprej visela zastava »stare« Jugoslavije. Resolucija št. 47/1 nadalje ne odvzema pravice Jugoslaviji, da sodeluje v drugih organih OZN. V sklepnem delu mnenja je pravni svetovalec ugotovil, da bi s sprejetjem »nove« Jugoslavije v OZN po 4. členu UL OZN prenehala ta situacija.⁴⁸¹

Namen resolucij, sprejetih v OZN in s podporo velike večine držav članic OZN, je bil, da se uredi status »Jugoslavije« v OZN. A po tem, ko je Sekretariat izdal omenjeno pravno mnenje, je v OZN zavladalo stanje, ki ne more biti v ponos organizaciji in ki je trajalo skoraj desetletje (1992–2000). Tako je pred sedežem OZN plapolala zastava SFRJ s peterokrako zvezdo, ki jo ni več uporabljala nobena država na svetu, v dvorani GS OZN je bila nameščena tablica z imenom »Yugoslavia«, za katero pa nihče ni smel sedeti, na seznamu držav članic OZN je bila navedena Jugoslavija, tista ustanovna članica OZN iz leta 1945, ki ni več obstajala. Kot je bilo na eni strani absurdno, da je bila članica OZN še naprej »stara« Jugoslavija, torej tista, ki je leta 1992 po mnenju Badinterjeve komisije, večine mednarodnopravne teorije in držav mednarodne skupnosti že razpadla in ni več obstajala kot država, so na drugi strani predstavniki ZRJ, katerih država ni bila članica OZN, izvajali vse aktivnosti diplomatov pri OZN, razen sodelovanja v GS OZN in ECOSOC. Po OZN so cirkulirali dokumenti predstavnikov države, ki sploh ni bila članica te mednarodne organizacije. Takšnemu hibridnemu in pravno povsem nesprejemljivemu stanju ni bilo do takrat primere v praksi nobene mednarodne organizacije, saj je država

480 Dokument OZN A/47/485.

481 Prav tam.

nečlanica uživala članske ugodnosti in pravice. Lahko rečemo, da je še desetletje po svojem razpadu »Jugoslavija« obstajala le še v New Yorku.

Poleg spornih praktičnih posledic Fleischhauerjevega mnenja njegova **argumentacija ni prepričljiva** niti z mednarodnopravnega vidika. Če podrobno analiziramo ukrepe OZN, ugotovimo, prvič, da je resolucija VS OZN št. 777, ki je vsebovala priporočilo za sprejetje resolucije v GS OZN, izhajala iz dejstva, da je država SFRJ prenehala obstajati. To dejstvo je sledilo iz mnenj Badinterjeve komisije, stališča mednarodnopravne teorije in prakse ter prepričanja večine držav članic OZN. Razpad in prenehanje SFRJ sta bila utemeljena s tem, da so štiri izmed šestih nekdanjih republik razglasile neodvisnost in so predstavljale številčno večino med državami naslednicami, večino ozemlja in prebivalstva nekdanje skupne države ter so bile priznane od mednarodne skupnosti kot samostojne države. Poudariti moramo, da je bila SFRJ federacija, katere organi, ustava in celotna ureditev so bili sestavljeni iz predstavništva vseh republik. Ob razglasitvi samostojnosti štirih republik so ti organi in ta ureditev postali povsem spremenjeni in niso mogli več delovati.

Pravni svetovalec OZN je to dejstvo v svojem mnenju povsem spregledal in sploh ni izhajal iz tega, da je bil ukrep prepovedi sodelovanja ZRJ v GS OZN posledica tega, da država, ki ni članica OZN, ne more sodelovati v organih mednarodne organizacije in da pri tem ni šlo za sankcijo ali kaznovanje Jugoslavije. Mnenje je namreč dovolilo, da lahko ostane članica OZN država, ki po vseh merilih ni več obstajala. Po pravih mednarodnega prava namreč državi članici, ki preneha biti mednarodnopravni subjekt, preneha tudi njeno članstvo v mednarodnih organizacijah. S tem, ko je pravni svetovalec »spregledal« dejstvo, da SFRJ ne obstaja več, kar je bilo omenjeno tudi v več predhodnih resolucijah, sprejetih v okviru OZN, in je ohranjal njeno članstvo v OZN, je *de facto* priznal kontinuiteto ZRJ.

Druge štiri države naslednice, ZDA, ES, Organizacija islamske konference ter večina držav članic OZN so resolucijo št. 47/1 razlagale kot nujno posledico dejstva, da je SFRJ razpadla in da ZRJ ne more sodelovati pri delu GS OZN niti v drugih organih, zato ker ni članica OZN. Na drugi strani pa so Ruska federacija, Kitajska in ZRJ razlagale resolucijo le kot suspenz (ne pa kot izključitev) sicer priznanih članskih pravic. Temu osamljenemu mnenju, ki je bilo oblikovano na politični in ne mednarodnopravni osnovi, se je pridružil tudi Fleischhauer, s čimer je bila vzpostavljena že omenjena sporna in nedosledna praksa.⁴⁸² Mnenje se je še bolj potrdilo kot neustrezno in vprašljivo po letu 2000, ko je ZRJ zaprosila za članstvo v OZN in je bila tudi sprejeta

482 Tisti čas je v pisarni pravnega svetovalca OZN kot glavni pravnik deloval ruski mednarodnopravni strokovnjak Vladimir Golitsyn, ki se je podrobno ukvarjal z vprašanjem članstva Jugoslavije v OZN.

v mednarodno organizacijo kot nova država članica. Kako so lahko diplomati ZRJ desetletje opravljali dejavnosti v OZN, če njihova država ni bila članica OZN? Je bila torej SFRJ članica OZN vse do leta 2000? Šele takrat so namreč na sedežu OZN v New Yorku sneli zastavo SFRJ in odstranili tablico z napisom »Yugoslavia« iz GS OZN.

Aktivnosti slovenske diplomacije

Stanje, ki je nastalo po letu 1992 in po izdaji Fleischhauerjevega mnenja, je bilo absurdno in nevzdržno, predvsem pa zelo pomembno za preostale države naslednice, nekdanje štiri republike SFRJ, ki so bile članice OZN in so se lahko odzvale na nepravilnosti, ki so se izvajale v praksi OZN. Pri izvajanju zunanje politike in v mednarodnih odnosih je pomembno, da država ne dopusti, da bi se na področjih, na katerih ima vitalne interese, s konkludentnimi dejanji druge države ali subjekta mednarodnega prava vzpostavile prakse, ki bi lahko postale običaj ali sprejemljive v mednarodni skupnosti.

V tistem času sta se slovenska politika in diplomacija zavedali te nevarnosti. Slovenija, Hrvaška, BiH in Severna Makedonija so ob vsaki priložnosti opozarjale organe OZN na njihovo nelogično prakso in sprejete resolucije OZN v povezavi s tem vprašanjem. Štiri države naslednice so se najprej na te okoliščine odzvale same, potem pa so od sredine leta 1995 začele delovati usklajeno ter so vrsto dokumentov in protestov oblikovale v skupnih pismih predstavnikov držav pri OZN ali v obliki skupnih izjav zunanjih ministrov in predsednikov držav. Na hibridno stanje v OZN so se odzvale tudi druge države članice – ZDA, Nemčija in Organizacija islamske konference. Države članice OZN so konec leta 1993 z veliko večino 109 držav članic v GS OZN sprejele resolucijo št. 48/88, ki je v 19. točki potrdila prehodne resolucije ter pozvala države članice in Sekretariat OZN, da izpolnijo zahteve in končajo *de facto* delovni status Srbije in Črne gore v OZN.⁴⁸³

Slovenija se je sama ali skupaj z drugimi državami naslednicami **ustrezno odzvala in protestirala** ob zaračunavanju članarine OZN Jugoslaviji oziroma ZRJ, ob sodelovanju predstavnikov ZRJ pri delu VS OZN in drugih organih OZN ter ob prostem cirkuliranju dokumentov ZRJ v OZN, ob prostem dostopu diplomatov ZRJ do poslojja Sekretariata OZN in ob njihovi pridobitvi prepustnic OZN, čeprav povetilnice predstavnikov ZRJ niso bile sprejete na strani generalnega sekretarja OZN. Nadalje je bila nesprejemljiva praksa, ko je bila ob izdaji letnih publikacij OZN »Jugoslavija« navedena kot članica OZN, specializiranih agencij OZN in Meddržavnega sodišča ter da je bila »Jugoslavija« navedena na listi držav članic raznih mednarodnih

483 Dokument OZN A/RES/48/88.

pogodb, kjer se je kot datum sprejema ratifikacijskih listin ZRJ upošteval datum sprejema ratifikacijskih listin SFRJ ter da je Sekretariat OZN vztrajal pri tem, da je tablica z imenom »Yugoslavia« ostala v dvorani GS OZN in da je pred palačo OZN še naprej plapolala zastava SFRJ s peterokrako zvezdo. Slovenska diplomacija je usklajeno in argumentirano opozarjala na dejstvo, da je vse premoženje SFRJ v tujini ostalo v rokah ZRJ, protestirala ob trditvah ZRJ, da je ZRJ lastnica vsega premoženja nekdanje skupne države, ki se nahaja na ozemljih odcepljenih republik ter ob zahtevi ZRJ po ukinitvi sankcij zoper ZRJ in s tem tudi k odmrznitvi premoženja SFRJ v tujih bankah.⁴⁸⁴

Štiri države naslednice so večkrat pozvale organe OZN, da naj nemudoma dokončno uredijo status Jugoslavije v tej mednarodni organizaciji in naj na podlagi predhodnih resolucij odločijo, da Jugoslaviji preneha članstvo v OZN, saj ta ne obstaja več. Zavedale so se, da bi se v nasprotnem primeru sčasoma lahko ustvaril vtis, da je ZRJ *de facto* priznana kontinuiteta, s čimer bi se spremenila situacija glede drugih vprašanj nasledstva po nekdanji SFRJ in bi bile druge štiri naslednice v slabšem položaju. Konkretno so na primer štiri države naslednice ostro protestirale, ko je OZN povabila Jugoslavijo k sodelovanju na sestankih držav pogodbenic nekaterih konvencij OZN, saj ZRJ v nasprotju z drugimi državami naslednicami ni nikoli notificirala generalnega sekretarja OZN kot depozitarja omenjenih konvencij, da želi postati njihova stranka. Pri tem so tudi uspele, saj predstavnikom ZRJ ni bilo dovoljeno sodelovati na več sestankih držav podpisnic mednarodnih pogodb, deponiranih pri OZN (na primer Konvencija o pravicah otrok, Konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah) ter tudi na milenijskem zasedanju GS OZN leta 2000.⁴⁸⁵

To je bilo tudi obdobje, ko sta slovenska zunanja politika in diplomacija svoja stališča utemeljevali predvsem na **trdnih mednarodnopravnih argumentih**. Tudi zato so bila ta stališča prepričljiva ter so se na koncu izkazala kot pravilna in zmagovalna. Štiri države naslednice so namreč zahteve argumentirale predvsem z vsemi že omenjenimi resolucijami OZN o vprašanju članstva Jugoslavije v OZN (VS OZN št. 757, 777, 821 in 1022 ter GS OZN št. 46/242, 47/1 in 47/229). Vseskozi so poudarjale, da je SFRJ razpadla in da ZRJ ni članica OZN, saj glede na omenjene resolucije ne more avtomatično nadaljevati članstva SFRJ v OZN in mora za članstvo zaprositi ter da so vse države naslednice po nekdanji SFRJ enakopravne. Nadalje so se opirale na mnenja Badinterjeve komisije, opozarjale so na pravila mednarodnega prava,

484 Za primere takšnih intervencij gl. Dokumente OZN S/25513, S/26349, A/48/292, S/1994/198, A/50/75, A/52/780, S/1999/639, A/53/992.

485 Dokumenta OZN CERD/SP/51 in A/55/361.

vsebovana v obeh Dunajskih konvencijah o nasledstvu držav, ki za sukcesijo pogodb, arhivov, premoženja in dolgov ob razpadu države predvideva enakopravnost držav naslednic, razen če je med njimi sklenjen poseben sporazum, ki pa ga med državami naslednicami SFRJ ni bilo. Fleischhauerjevo mnenje so razlagale kot praktični in začasni režim, ki je bil nujen za komunikacijo med OZN in ZRJ, ki je vpletena v krizo in vojno v Jugoslaviji, s katero so se OZN pospešeno ukvarjali.⁴⁸⁶ Opozorile pa so, da pravno mnenje ne more spremeniti obvezujočih odločitev VS in GS OZN.

ZRJ in njeni predstavniki v OZN so dosledno odgovarjali in se odzivali na pisma in akcije štirih držav naslednic. Argumenti ZRJ so se opirali predvsem na izhodišče, da so se štiri republike odcepile ter da sta Srbija in Črna gora želeli še naprej ostati del Jugoslavije in zato nadaljujeta njeno pravno subjektiviteto, s tem pa prevzameta vse njene pravice in odgovornosti. Zato je ZRJ trdila, da je članica vseh mednarodnih organizacij in mednarodnih pogodb na temelju kontinuitete po nekdanji SFRJ. ZRJ se je oklepala Fleischhauerjevega mnenja, predvsem dikcije, da resolucije OZN nimajo učinka niti na prenehanje članstva niti na suspenz pravic Jugoslavije v OZN, pri čemer ZRJ ni upoštevala dejstva, da se je to nanašalo na »staro«⁴⁸⁷ Jugoslavijo in ne na ZRJ. ZRJ je trdila, da ji je na strani organov OZN *de facto* priznana kontinuiteta po SFRJ in da država nikoli ni bila izključena iz mednarodne organizacije, saj je še naprej beležena kot članica OZN, odmerjena ji je vsakoletna članarina, v smislu komunikacij in cirkuliranja dokumentov je obravnavana kot članica OZN, da predstavniki ZRJ uživajo dejansko vse privilegije in imunitete kot člani katere koli druge delegacije članice OZN, z izjemo sodelovanja v GS OZN in ECOSOC.⁴⁸⁷

Osnutek resolucije L.62

Po sklenitvi Daytonskega sporazuma in v obdobju po njem je ZRJ vse bolj čvrsto uveljavljala svojo tezo o kontinuiteti, predvsem v Gibanju neuvrčenih držav, kjer je uživala podporo nekaterih tradicionalnih »prijateljc«⁴⁸⁷ nekdanje Jugoslavije, kot so Kuba, Irak, Zimbabve, Libija in Angola. Preostale štiri države naslednice so se, zavedajoč nevarnih pravnih in finančnih posledic, tej tezi upirale, kar pa ni bilo preprosto, saj je v Sekretariatu OZN na podlagi Fleischhauerjevega mnenja, večletne sporne prakse ter ustavitve spopadov v BiH prevladovalo in bilo vedno bolj prisotno stališče, da je ZRJ vendarle članica OZN.

Pretilo je, da če bi ZRJ uspela uveljaviti tezo o kontinuiteti, bi lahko nastale nepopravljive posledice za preostale štiri države naslednice. Te so, predvsem na pobudo Slovenije, v letu 1999 skušale doseči razjasnitev statusa ZRJ v OZN. Nastal je osnutek

486 Dokument OZN S/1999/209.

487 Kot primer gl. dokumente OZN A/47/926, A/50/93, S/1999/152.

t. i. resolucije L.62, ki je določal, da na podlagi vseh sprejetih resolucij OZN, dejstva, da je nekdanjo SFRJ nadomestilo pet enakovrednih držav naslednic ter na temelju mnenj Badinterjeve komisije nobena od držav naslednic ni privilegirana, da avtomatično nadaljuje članstvo SFRJ v OZN, da naj generalni sekretar OZN stori vse potrebno, da se praksa Sekretariata OZN uskladi z resolucijami, sprejetimi v OZN.⁴⁸⁸ Nadalje so predlagateljice resolucije poudarile pomembnost ureditve statusa ZRJ v OZN zaradi nadaljevanja pogajanj v okviru sukcesijskih vprašanj ter za doseg trajnega miru in stabilnosti v regiji ter potrebo po integraciji ZRJ v mednarodni skupnosti, ki so jo predlagateljice tudi pozvale, da zaprosi za članstvo v OZN.⁴⁸⁹ Namen resolucije je bil, da se popolnoma in dosledno implementirajo sprejete resolucije OZN in da se spoštujejo načela UL OZN, predvsem načelo mednarodnega prava o enakosti držav, glede nasledstva in članstva v mednarodnih organizacijah. Naslednice so zahtevale, da se preneha uporaba krajšega naziva »Yugoslavija« za ZRJ ter da se odstrani tablica Jugoslavije in jugoslovanska zastava v OZN. Predlagateljice so tudi opozarjale, da resolucija nima učinka na prenehanje članstva SFRJ, saj je ta prenehala biti članica OZN, ko je leta 1992 prenehala obstajati.

O osnutku resolucije L.62 **se ni nikdar glasovalo**. Pri številnih državah članicah OZN je namreč prevladovalo mnenje, da je glede vprašanja članstva Jugoslavije najbolje ohraniti *status quo*, zato niso bile pripravljene sprejemati nobenih končnih odločitev. Za tem so stali predvsem politični razlogi, saj so imele številne države do takrat že vzpostavljene odnose z ZRJ in svoje različne interese. Tudi nekatere članice EU, predvsem Italija, Španija, Francija in Velika Britanija, so menile, da trenutek ni primeren za sprejemanje kakršne koli odločitve o statusu ZRJ v OZN, saj naj bi to oslabilo »proti-Miloševićevo« opozicijo v ZRJ, ki je v tistem času dobivala vedno več podpore med prebivalstvom. Kljub odločni podpori, ki so jo resoluciji L.62 izkazovale ZDA, znotraj EU pa Nemčija, Avstrija in Nizozemska, EU na koncu ni uspeła oblikovati enotnega stališča in kot celota ni mogla podpreti resolucije. Nekatere države članice NATO so se bale, da bi se lahko poslabšal njihov položaj v povezavi s tožbo pred Meddržavnim sodiščem, ki jo je zoper njih zaradi vojaške intervencije v zvezi s Kosovom vložila ZRJ.⁴⁹⁰ Podpore ohranitvi obstoječega statusa v OZN sta odločno izkazovali tudi Kitajska in Ruska federacija. Zaradi vseh teh razlogov in ko je bilo jasno, da niti EU ne bo kot celota podprla resolucije, so se predlagateljice odločile, da predloga resolucije ne dajo na glasovanje v OZN, pred vrati pa so bile tudi predsedniške volitve v ZRJ, ki so nakazovale na morebitno spremembo oblasti v Beogradu, kar se je tudi dejansko uresničilo.

488 Osnutek resolucije L.62, Dokument OZN A/54/L.62.

489 Prav tam.

490 B. Cerar, nav. delo, str. 44.

13.2 ČLANSTVO JUGOSLAVIJE V DRUGIH MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH

Članstvo ZRJ v drugih mednarodnih organizacijah je bilo v veliki meri vezano na prakso in odločitve v okviru OZN, saj gre za najpomembnejšo globalno organizacijo, ki je s svojimi odločitvami ustvarjala precedens za druge globalne in regionalne mednarodne organizacije. Zaradi sporne prakse OZN, ki je podrobno opisana v prejšnjem poglavju, se je neurejen status Jugoslavije in ZRJ reflektiral tudi v številnih drugih mednarodnih organizacijah. Na eni strani je bilo jasno, da je SFRJ razpadla in da ni več članica organizacij, a na drugi strani se je na tak ali drugačen način dovoljevalo in toleriralo sodelovanje ZRJ in njenih predstavnikov pri delu organizacij.

Specializirane in pomožne agencije OZN, med njimi ICAO, ILO, IMO, WIPO, WHO, IAEA, UNIDO, UNDP, UNEP, UNICEF, FAO, Haaška konferenca o mednarodnem zasebnem pravu, Konferenca OZN o razorožitvi in Konferenca OZN o človekovih pravicah, so v glavnem potrdile ugotovitve OZN, da je SFRJ razpadla, ZRJ pa ne more avtomatično nadaljevati članstva SFRJ tudi v teh mednarodnih organizacijah. ZRJ so te organizacije odvzele pravico, da sodeluje v organih, ki sprejemajo politične odločitve.⁴⁹¹ Tudi UNESCO je, sklicujoč se na resolucijo GS OZN št. 47/1, obvestil misijo ZRJ pri tej mednarodni organizaciji, da suspendira sodelovanje organizacije z Jugoslavijo, izvršilni svet UNESCO je tudi sprejel odločitev, da eden izmed članov sveta, imenovan od jugoslovanske vlade, ne more več sodelovati na zasedanjih sveta. Dokončno je UNESCO oktobra 1993 sprejel resolucijo, da jugoslovanski predstavniki ne morejo sodelovati na Generalni konferenci te mednarodne organizacije.⁴⁹²

Čprav so specializirane agencije OZN v večini ZRJ odrekle sodelovanje pri delu v njih, pa so nekatere, tako kot OZN, še naprej vodile državo »Yugoslavia« v evidenci držav članic. IAEA se je tako sklicevala na Fleischhauerjevo mnenje in ugotovila, da članstvo Jugoslavije v IAEA ni ne ukinjeno ne suspendirano, zato bo še naprej vodena na listi držav članic. Na Generalni konferenci IAEA je bila sprejeta resolucija, da ZRJ ne more sodelovati pri delu Sveta guvernerjev in Generalne konference te

491 ICAO, IMO, WHO, IAEA in UNIDO so tudi uradno izjavili, da mora ZRJ zaprositi za novo članstvo, če želi popolno sodelovati v teh mednarodnih organizacijah. WIPO in IAEA sta na primer dovoljevala prisotnost ZRJ v tehničnih telesih in drugih odborih mednarodne organizacije, v kateri se ni sprejemalo političnih odločitev, medtem ko so IMO, WHO, UNIDO in UNEP izrecno izključevali ZRJ iz vseh teles organizacije. ICAO je dovoljeval, da ZRJ sodeluje pri delu kot država opazovalka in kot država nepogodbenica. B. Bohte, nav. delo (2000), str. 808. IMO je tudi dopuščal, da je letno članarino za Jugoslavijo plačevalo veleposlaništvo ZRJ v Londonu.

492 M. Mitić, nav. delo, str. 166.

mednarodne organizacije. Tudi UNICEF je februarja 1993 onemogočil predstavnikom ZRJ, da sodelujejo pri zasedanjih Izvršilnega odbora, s tem, da je Jugoslavija zadržala vse druge pravice, ki izhajajo iz članstva, kot sta nadaljevanje sodelovanja in prejemanje dokumentacije.⁴⁹³

Posebno in edinstveno odločitev sta leta 1992 sprejela **IMF in IBRD**, ko sta ugotovila, da je SFRJ prenehala obstajati, njeno nasledstvo članstva v teh dveh mednarodnih organizacijah pa pripada vsem državam naslednicam brez ponovnega sprejema, a le če je vsaka posebej sposobna izpolniti določene pogoje.⁴⁹⁴ Odbor izvršnih direktorjev IMF je od držav naslednic, ki želijo nadaljevati članstvo SFRJ, zahteval notifikacijo, da država naslednica soglaša z alokacijo deležev premoženja in obveznosti SFRJ v IMF, in sicer po deležih: Slovenija 16,39 %, Hrvaška 28,49 %, BiH 13,20 %, Makedonija 5,40 % in ZRJ 36,52 %. Na tej podlagi je izvršni odbor IMF sprejel ugotovitev, da je posamezna država sposobna izpolnjevati svoje obveznosti in da nima preostalih finančnih obveznosti do IMF.⁴⁹⁵ IBRD je postopala zelo podobno, le da je določila nekoliko drugačne pogoje za nadaljevanje članstva v tej mednarodni organizaciji, kot na primer, da mora biti država že članica IMF, da je formalno notificirala sprejetje statuta IBRD in pogoje za nasledovanje ter da so odpravljena zaostala plačila posamezne naslednice do IBRD ali da obstaja načrt za njihovo odpravo, ki je za IBRD sprejemljiv.⁴⁹⁶ Naštetim pogojem so štiri države naslednice zadostile in postale članice IMF in IBRD, medtem ko ZRJ ni izpolnila pogojev za članstvo v IMF.

Svet GATT, katerega pogodbenica je bila tudi Jugoslavija od leta 1947, je po intervenciji ZDA leta 1992 odločil, da ZRJ ne more avtomatično nadaljevati pogodbenega statusa nekdanje SFRJ in da mora zaprositi za pristop k Sporazumu. BIS je onemogočila sodelovanje jugoslovanske delegacije na 68. letni skupščini in je tako *de facto* suspendirala članstvo Jugoslavije, saj ni želela podpreti zahteve po kontinuiteti ZRJ. Hkrati je BIS povabila centralne banke Slovenije, Hrvaške, Makedonije in Slovenije, da se podpišejo kot nove članice pod nove deleže in s tem postanejo nove delničarke BIS.⁴⁹⁷

Zanimiva je tudi praksa v regionalnih evropskih organizacijah. Odbor ministrov Sveta Evrope je najprej ukinil status Jugoslavije kot posebnega gosta v Svetu Evrope, potem pa leta 1991 sprejel Deklaracijo o zamrznitvi sodelovanja z jugoslovanskimi oblastmi in s tem prekinil vse odnose z ZRJ ter sprejel sklep, da je SFRJ za

493 Prav tam, str. 164.

494 Gl. I. Shihata, nav. delo, str. 82 – 84.

495 B. Bohte, nav. delo (2000), str. 807.

496 I. Shihata, nav. delo, str. 84.

497 Prav tam, str. 82.

namene konvencij in sporazumov prenehala obstajati. Sledila je ES, ki je le mesec kasneje na sestanku Sveta ministrov sprejela odločitev o suspenzu Sporazuma o sodelovanju med ES in SFRJ iz leta 1980. Na podlagi tega suspenza so bili prekinjeni vsi programi sodelovanj (COST, PHARE, sodelovanje parlamentov SFRJ in ES) in vsi dvostranski pogovori na ravni ministrov.⁴⁹⁸ Jugoslavija je bila sicer članica ustanoviteljica KVSE, a je tudi ta precej hitro sprejela odločitev o suspenzu sodelovanja predstavnikov ZRJ v njej. Na 13. zasedanju Komiteja visokih predstavnikov KVSE je bila leta 1992 sprejeta odločitev, da Jugoslavija ne more sodelovati na sestankih in zasedanjih konference, čeprav bo tablica z napisom »Yugoslavia« ostala v prostorih zasedanj.⁴⁹⁹

Edini dve mednarodni organizaciji, ki sta ZRJ **priznali kontinuiteto** po nekdanji SFRJ in jo tudi po letu 1992, brez ponovnega sprejema, šteli za polnopravno članico, sta bili Interparlamentarna unija ter Mednarodna federacija Rdečih križev in Rdečega polmeseca. Interparlamentarna unija, v katero naj bi bili združeni predstavniki nacionalnih parlamentov držav članic, je leta 1992 podprla zahtevo ZRJ po kontinuiteti in ZRJ je na podlagi te odločitve nadaljevala članstvo SFRJ v tej mednarodni organizaciji. Tudi skupščina Mednarodnega komiteja Rdečega križa je leta 1993 potrdila nadaljevanje članstva Jugoslavije, predvsem zato, ker sta bili članici Rdečega križa posebej tudi Črna gora in Srbija že od leta 1976.⁵⁰⁰

13.3 ZRJ KOT NOVA ČLANICA OZN IN POTRDI TEV ENAKOPRAVNOSTI DRŽAV NASLEDNIC

Jeseni 2000 so se pripravljale predsedniške volitve v ZRJ, ki so zaradi slabih gospodarskih razmer v državi nakazovale na morebitne spremembe. Opozicija je že pred tem uvidela, da mora ZRJ priznati enakopravnost vseh petih naslednic SFRJ. 5. oktobra 2000 je dejansko prišlo do padca več kot desetletje trajajočega Miloševićevega režima in mesto predsednika ZRJ je zasedel opozicijski kandidat Vojislav Koštunica. To pa je bil primeren trenutek tudi za rešitev vprašanja članstva ZRJ v OZN.

Generalni sekretar OZN Kofi Annan je takoj po izvolitvi čestital Koštunici za zmago na volitvah in izrazil pričakovanje, da bo njegova zmaga pomenila korak naprej k vzpostavitvi miru in stabilnosti v ZRJ in v celotni regiji ter nov začetek v reševanju odnosov med ZRJ in OZN, in sicer na tak način, da ZRJ zaprosi za članstvo v OZN,

498 M. Mitić, nav. delo, str. 168.

499 Dokument OZN A/47/318.

500 M. Mitić, nav. delo, str. 167.

kot je bila pozvana z več resolucijami organizacije.⁵⁰¹ ZRJ je 30. oktobra 2000 vložila zahtevo za sprejem v članstvo OZN ter s tem po skoraj desetletju izpolnila določila resolucij VS OZN št. 777, in GS OZN, št. 47/1.⁵⁰² Že takoj naslednji dan je VS OZN predlagal GS OZN, da naj v članstvo OZN sprejme ZRJ, kar se je udejanjilo z resolucijo št. 55/12. ZRJ je 1. novembra 2000 postala **189. članica OZN**, in to osem let za Slovenijo in kot zadnja od petih držav naslednic Jugoslavije.

S sprejemom ZRJ v OZN je bilo dokončno potrjeno stališče, da je nekdanja SFRJ razpadla in prenehala obstajati, na njenem ozemlju pa je nastalo pet enakopravnih naslednic, od katerih nobena ne predstavlja kontinuitete po nekdanji skupni državi. S sprejemom ZRJ v OZN so bile končno uresničene resolucije VS in GS OZN. S tem dejanjem so Fleischhauerjevo mnenje in osamljene trditve Rusije, Kitajske ter srbskih avtorjev, da je bila ZRJ dejansko država članica OZN, postali še bolj irelevantni in neutemeljeni. Leta 2000 se je dokončno potrdilo dejstvo, da ZRJ ni bila država članica OZN vse do trenutka, ko je bila v to mednarodno organizacijo uradno sprejeta. S tem dejanjem je SFRJ dokončno in za vedno prenehala obstajati tudi tam, kjer je še formalno veljala za obstoječo državo, tj. na sedežu OZN v New Yorku, saj se je ob sprejemu ZRJ v OZN končno odstranila zastava SFRJ s peterokrako zvezdo in tablica z imenom Jugoslavija je od tega dne naprej predstavlja ZRJ.⁵⁰³ Prav tako je ZRJ leta 2001 deponirala notifikacije o nasledstvu večstranskih mednarodnih pogodb, tudi generalnemu sekretarju OZN. S tem se je potrdilo nasledstvo teh pogodb, z veljavnostjo za ZRJ od datuma nasledstva, t.j. 27. april 1992. K nekaterim mednarodnim pogodbam je ZRJ zaradi različnih interesov raje pristopila, na primer h Konvenciji o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida, glede katere ni notificirala nasledstva. Nadalje je tudi v drugih mednarodnih organizacijah ZRJ postopoma zaprosila za članstvo in s tem postala njihova članica. Kot zadnje pa so se s sprejemom ZRJ v OZN in z odpovedjo teze o kontinuiteti začela resno odvijati pogajanja o nasledstvenih vprašanjih med – zdaj tudi s strinjanjem ZRJ – petimi enakovrednimi državami naslednicami Jugoslavije.

501 V tistem času je funkcijo namestnika generalnega sekretarja OZN opravljal slovenski diplomat in pravnik Danilo Türk, kar je prispevalo k aktivnostim OZN v tistem edinstvenem trenutku.

502 Dokument OZN A/55/528-S/2000/1043.

503 Ob tem dejanju je delegacija Slovenije v OZN zahtevala, da se tablica z imenom Jugoslavija najprej odstrani in se šele potem na novo in po ustaljenem postopku, ko se delegati ZRJ že usedejo, prinese v dvorano. V tistem času je bil stalni predstavnik Slovenije pri OZN Ernest Petrič. Prav tako je slovenski diplomaciji in njenim predstavnikom v OZN s posebnimi naporimi uspelo doseči ustrezne popravke v diplomatski listi »Blue Book« in drugih publikacijah OZN, v katerih je bil ob navedbi »Jugoslavija« napisan datum članstva 24. 10. 1945, namesto 1. 11. 2000. Slovenija je s temi simboličnimi dejanji želela dokazati, da je ZRJ nova članica OZN, katere članstvo teče od 1. 11. 2000, medtem ko je Slovenija članica OZN že od 22. 5. 1992.

13.4 DOKTRINARNA RAZMIŠLJANJA O NASLEDSTVU JUGOSLAVIJE

V razpravi o nasledstvu Jugoslavije so poleg političnih in pravnih argumentov držav in organov mednarodnih organizacij imela posebno težo in pomen pisanja mednarodnopravnih strokovnjakov in ustanov. Vprašanje članstva Jugoslavije v OZN in drugih mednarodnih organizacijah je vzbudilo pozornost tudi v mednarodnopravni doktrini po svetu.

Merila za presojo kontinuitete in nasledstva

V praksi nasledstva je najpomembnejše vprašanje, ali je država, ki je doživela določene politične in ozemeljske spremembe, ohranila svojo pravno osebnost ali ne. Na splošno se kontinuiteta države predhodnice ohrani ob prenosu (cesiji) dela ozemlja ene države drugi, pa tudi ob nastanku »nove neodvisne države« med dekolonizacijo in v primerih odcepitve (ločitve dela ozemlja). Država pa preneha obstajati kot subjekt mednarodnega prava (*extinction of statehood*), ko gre za združitev ozemelj in pripojitev (inkorporacijo). Tudi ob razpadu država predhodnica preneha obstajati, razen če ni glede kontinuitete soglasja zadevnih držav.

Pretekla praksa uči, da o tem, kdaj kot rezultat sprememb ustroja in ozemlja države lahko govorimo o kontinuiteti, ki je ključno za presojo in aplikacijo pravil nasledstva, odločajo predvsem države same, ki jih take spremembe zadevajo, ter okoliščine posamičnega primera, kot jih determinira mednarodna skupnost. Tudi o tem, ali gre v določenem primeru za nasledstvo s kontinuiteto enega dela države predhodnice (odcepitev, ločitev) ali nasledstvo brez kontinuitete (razpad), ni enotne prakse, še manj pa jasnih mednarodnopravnih pravil. O tem priča dejstvo različnega obravnavanja primera razpada ZSSR, Češkoslovaške in Jugoslavije v 90. letih.

Ne glede na to doktrina poskuša iz prakse in obstoječih pravil izluščiti nekatera merila za obravnavo tovrstnih primerov. **Združenje za mednarodno pravo (ILA)** je na Helsinški konferenci leta 1996 določilo okoliščine, ki ne vplivajo na identiteto in kontinuiteto države, in sicer samo sprememba imena države ali lokacija njenega glavnega mesta, manjše ozemeljske spremembe, spremembe prebivalstva (migracije), spremembe vladne ali državne oblasti in ustavne spremembe in revolucije terčasne vojaške zasedbe ne vplivajo na subjektiviteto države.⁵⁰⁴ Torej ob takšnih spremembah država ostane isti subjekt mednarodnega prava.

504 K. Bühler, nav. delo, str. 14.

Poleg tega poskuša pravna doktrina določiti nekatera pravila in merila za razlikovanje med primeri razpada in odcepitve. Med objektivnimi merili, ki bi lahko nakazovala na to, da je en del države predhodnice ohranil njeno kontinuiteto (država kontinuatorka), so velikost ozemlja in število prebivalcev držav naslednic ter ali ima ena izmed njih, morebitna kandidatka za kontinuiteto, veliko večino od obeh. Prav tako je pomembno dejstvo, ali ena izmed držav naslednic ohrani nadzor nad oboroženimi silami in njihovo opremo ter nekdanjim glavnim mestom. Ti objektivni dejavniki pa niso edino merilo za ugotavljanje kontinuitete države. Poleg tega imajo pomembno vlogo tudi subjektivni dejavniki, med katere štejemo trditev in zahtevo ene države glede kontinuitete, njeno samozavedanje in obnašanje kot kontinuatorke, mednarodno priznanje takšne drže s strani tretjih držav, politično voljo držav naslednic, da dosežejo dogovor o tem vprašanju, in druge politične okoliščine posameznega primera.⁵⁰⁵ Merila, ki naj bi jih država izpolnila, da lahko ohrani kontinuiteto nekdanje države, so, da obdrži znatno večino ozemlja nekdanje skupne države, večino prebivalstva nekdanje skupne države, večino sredstev in bogastva nekdanje države, večino skupne vojske, sedež oblasti in vladnih ustanov ter da sklene sporazum o nasledstvu članstva v mednarodnih organizacijah z drugimi naslednicami.⁵⁰⁶

Doktrina o statusu Jugoslavije v OZN

Avtorji, ki so v 90. letih zanikali tezo o kontinuiteti ZRJ, so izhajali iz osnove, da je SFRJ leta 1992 razpadla in da jo je nasledilo pet enakovrednih držav naslednic, pri čemer so navajali predvsem mnenja Badinterjeve komisije in dejstvo, da glede zahtevane kontinuitete ni soglasja zadevnih držav naslednic. Strinjali so se tudi, da je bil namen resolucij, sprejetih v OZN, da ZRJ ne more sodelovati pri delu te mednarodne organizacije, saj sploh ni država članica, članstvo SFRJ pa je prenehalo, ko je sama prenehala obstajati kot mednarodnopravni subjekt. Omenjamo nekaj najznačilnejših argumentacij avtorjev, ki so se ukvarjali z vprašanjem nasledstva Jugoslavije, posebej glede članstva v OZN.

To tezo so argumentirano **zagovarjali slovenski mednarodnopravni strokovnjaki**. Bohte je med drugim utemeljeval, da je skladno s teorijo in prakso prava mednarodnih organizacij SFRJ prenehalo članstvo v OZN zaradi prenehanja obstoja države članice. Zato SFRJ nikoli ni izstopila iz OZN in tudi ni mogla biti iz organizacije izključena.⁵⁰⁷ Avtor se je tudi zavedal pomena diplomatskih aktivnosti v tistem času proti vzpostavljanju *de facto* kontinuitete ZRJ, temelječ na pravilni predstavitvi

505 Prav tam, str. 18.

506 M. P. Scharf, nav. delo, str. 67.

507 B. Bohte, nav. delo (2000), str. 803.

problema in argumentov. Verjel je, kar se je pozneje tudi uresničilo, da bodo na podlagi včlanitve ZRJ v OZN ustvarjene osnove za mir in večjo varnost ter sodelovanje med vsemi državami naslednicami nekdanje SFRJ in širše v regiji, poleg tega pa bodo lahko dolgotrajna in precej neuspešna pogajanja o nasledstvu končno pripeljala do rešitve nasledstvene problematike.⁵⁰⁸ Škrkova, članica odbora Društva za mednarodno pravo (ILA), je prav tako trdila, da je šlo pri SFRJ za razpad in da je na njenem ozemlju nastalo pet novih držav, ki jih je priznala mednarodna skupnost. Izpostavila je povezavo med priznanjem države in nasledstvom držav, pri čemer gre načelno za dve različni področji z različnimi pravnimi pravili, a vendar, ko je posledica sukcesije nastanek novih držav, se ti področji lahko prekrivata.⁵⁰⁹ Mednarodna skupnost, Badinterjeva komisija, resolucije VS OZN in odločitve večine mednarodnih teles so enotno sprejele stališče, da je SFRJ razpadla in pet držav naslednic je bilo priznanih kot samostojne države. Potrditev razpada je tudi priznanje ZRJ na strani EU 8. aprila 1996, ki pa ni bilo enako priznanju drugih držav naslednic, saj so te za priznanje morale zaprositi in izpolnjevati pogoje po Deklaraciji in Smernicah ES.⁵¹⁰

Scharf, svetovalec na ameriškem zunanjem ministrstvu, je problematiko razpada države in njenega članstva v OZN obravnaval primerjalno med različnimi razpadi v zgodovini. Primerjal je situacijo v Jugoslaviji s tisto v ZSSR. Pri zadnji je bila brez diskusije Ruska federacija daleč največja in najpomembnejša enota nekdanje ZSSR in je zato postala, glede na sporazum med državami naslednicami, kontinuiteta ZSSR in je prevzela tudi njen sedež v OZN. Pri ZRJ pa so se države članice OZN zahtevi po kontinuiteti uprle in sprejele sicer bizarne resolucije.⁵¹¹ Avtor zanika, da bi pri odločanju OZN o vprašanju članstva ZRJ šlo le za političen kompromis, saj dokazuje, da so takšne odločitve temeljile na pravni teoriji in praksi sukcesije članstva v mednarodnih organizacijah. Tudi hrvaški strokovnjaki so podpirali enakopravnost držav naslednic SFRJ. Degan je na primer vseskozi zagovarjal tezo, da je SFRJ razpadla in da je na njenem ozemlju nastalo pet enakovrednih naslednic, zato je tudi prakso OZN, ko je še naprej pred sedežem visela stara jugoslovanska zastava, videl kot nedosledno. Degan je veliko stavil na mnenja Badinterjeve komisije, ki jih je opredelil kot podobna posvetovalnim mnenjem Meddržavnega sodišča, ter jih obravnaval kot obvezujoča za vse sodelujoče stranke, tudi države naslednice.⁵¹² Še veliko drugih avtorjev je na podobnih mednarodnopravnih osnovah potrdilo tezo o razpadu SFRJ,

508 Prav tam, str. 806–819.

509 M. Škrk, nav. delo (1999), str. 3.

510 Prav tam, str. 17–18.

511 M. P. Scharf, nav. delo, str. 30.

512 V.-D. Degan, *Correspondent's Agora*, nav. delo, str. 240–243.

kot na primer Türk, Petrič, Andrassy, Bakotić, Vukas, Shaw, Schermers, Blokker, Bring in Malone.⁵¹³

Zaradi korektnosti analize omenjamo nekaj avtorjev, ki so ZRJ priznali kontinuiteto po nekdanji SFRJ, čeprav so bili **osamljeni v mednarodnopravni doktrini** tistega časa. Izhajali so iz teze, da so se štiri nekdanje republike (Slovenija, Hrvaška, BiH, Makedonija) odcepile ter da sta Srbija in Črna gora še naprej ostali del Jugoslavije in nadaljevali njeno mednarodnopravno subjektiviteto. Na podlagi tega so avtorji priznavali ZRJ pravico do avtomatičnega nadaljevanja članstva SFRJ v mednarodnih organizacijah in mednarodnih pogodbah. Takšne teze so v podporo vladnim stališčem v Beogradu zagovarjali posebej takratni srbski avtorji. Na primer po mnenju Mitića je jugoslovanska kriza nastala zaradi nasilne odcepitve posameznih republik, ki so se sklicevale na pravico do samoodločbe. Trdil je, da je bila ZRJ prvotna članica, ustanoviteljica OZN, a so ji bile skoraj desetletje neutemeljeno odvzete članske pravice, na podlagi neutemeljene teze o razpadu SFRJ pa so bile pozneje sprejete tudi resolucije OZN, ki so bile produkt političnega kompromisa in niso temeljile na pravni osnovi, ampak sta bila njihova namena izključitev ZRJ iz OZN in politično kaznovanje te države.⁵¹⁴ Navajal je, da sta Srbija in Črna gora skupaj s srbskim prebivalstvom v drugih republikah, ki so se prav tako uprli odcepitvi, predstavljali več kot dve tretjini ozemlja in prebivalstva SFRJ ter da bi Srbiji in Črni gori morali priznati kontinuiteto državnosti, zato ker sta jo imeli že pred več kot sto leti in na kateri sta temeljili tudi Kraljevina SHS in SFRJ.⁵¹⁵ Tudi Radivojević je zagovarjal tezo o kontinuiteti ZRJ in resolucije OZN razlagal kot neskladne s pravili UL OZN ter kot izrazito politične, brez pravne osnove ter usmerjene v kaznovanje Srbije in Črne gore.⁵¹⁶ Med tujimi avtorji, ki so posredno podprli tezo o kontinuiteti članstva ZRJ v OZN, gre omeniti Bluma, ki je razpad SFRJ primerjal z odcepitvijo Pakistana od Indije leta 1947 ter Bangladeša od Pakistana 1971, ko sta obe odcepljeni enoti morali zaprositi za novo članstvo v OZN, »ostanek« stare države pa je nadaljeval članstvo. Avtor je trdil, bi bilo treba ZRJ priznati kontinuiteto po nekdanji SFRJ zavoljo dotedanje prakse OZN, glede na to, da je ZRJ to tudi zahtevala in da ZRJ predstavlja 40 % ozemlja in 45 % prebivalstva nekdanje skupne države.⁵¹⁷

513 D. Türk, nav. delo (2015); E. Petrič, nav. delo (2010); J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, nav. delo, str. 273–276; H. Schermers, N. Blokker, nav. delo, str. 76–77; M. N. Shaw, nav. delo (2014), str. 152–153; O. E. Bring, nav. delo, str. 244; K. M. Malone, nav. delo, str. 246–247.

514 M. Mitić, nav. delo, str. 5–6. Podobno tudi O. Račić, nav. delo, str. 42–45.

515 M. Mitić, nav. delo, str. 178.

516 Z. Radivojević, nav. delo, str. 4–5; S. Avramov, nav. delo, str. 213.

517 J. Blum, nav. delo.

Glede na to, da je ZRJ leta 2000 zaprosila za novo članstvo v OZN, se je izkazalo, da poskusi Miloševićeve Jugoslavije po uzurpaciji kontinuitete niso uspeli. Danes brez izjeme uveljavljena mednarodnopravna doktrina priznava, da je šlo pri SFRJ za razpad države, zaradi česar je ta leta 1992 prenehala obstajati kot subjekt mednarodnega prava, na njenem ozemlju pa je nastalo pet novih enakovrednih držav naslednic.

13.5 MEDDRŽAVNO SODIŠČE O STATUSU JUGOSLAVIJE

Zaradi enostranskega vztrajanja ZRJ po kontinuiteti je bil desetletje nejasen tudi njen položaj pred mednarodnimi sodišči in glede pogodbenega statusa v mednarodnih pogodbah. Meddržavno sodišče (ICJ) v Haagu se je večkrat ukvarjalo s tem vprašanjem, ko je presojalo pristojnost sodišča za sojenje v zadevah, v katerih je bila kot stranka udeležena ZRJ ali pozneje Srbija. To se zgodilo, ko je BiH leta 1993 vložila tožbo zoper ZRJ zaradi kršitve Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida, drugič leta 1999, ko je ZRJ vložila tožbe zoper deset članic NATA zaradi nezakonite uporabe sile med kosovsko krizo, ter ponovno, ko je sodišče leta 2015 odločalo o tožbi Hrvaške proti Srbiji zaradi kršitve Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida. Kako neugodne posledice za stabilnost in predvidljivost mednarodnih odnosov je imelo nerešeno vprašanje nasledstva po Jugoslaviji, se jasno kaže v omenjenih postopkih.

Leta 1993 je **BiH zoper ZRJ** vložila tožbo zaradi kršitev Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida iz leta 1948 (Konvencija o genocidu), saj ta dopušča reševanje sporov na Meddržavnem sodišču med državami pogodbenicami te konvencije. Glede na nejasen status Jugoslavije v OZN se je sodišče večkrat v fazah odločanja opredelilo glede pristojnosti *rationae personae* in ob tem dotaknilo vprašanja nasledstva po SFRJ in ali je ZRJ sploh bila članica Statuta Meddržavnega sodišča in te konvencije. SFRJ je bila pogodbenica Konvencije o genocidu. Sodišče je 11. julija 1996 izdalo sodbo, v kateri je odločilo, da je pristojno za obravnavo zadeve na podlagi IX. člena Konvencije o genocidu, da je tožba dopustna ter je obe državi, BiH in ZRJ na dan vložitve tožbe, t.j. 20. marca 1993, zavezovala Konvencija o genocidu.⁵¹⁸ Sodišče je upoštevalo Deklaracijo, s katero je bila 27. aprila 1992 razglašena ZRJ, ki je izražala namero ZRJ, da jo še naprej zavezujejo mednarodne pogodbe, katerih pogodbenica je bila nekdanja Jugoslavija. Prav tako je sodišče ugotovilo, da pogodbenega članstva ZRJ v konvenciji ni nihče izpodbijal, zato so ZRJ zavezovale določbe konvencije. Točno na kakšni podlagi je sodišče utemeljilo zavezanost ZRJ konvenciji,

518 *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), ICJ, Preliminary Objections, Judgment, str. 623–624.

ni jasno, saj se je skrbno izognilo razpredanju o spornem vprašanju kontinuitete ZRJ, odločanju o vprašanju članstva SFRJ / ZRJ v OZN in je namerno pustilo odprto vprašanje, ali je ZRJ pogodbenica Konvencije o genocidu na podlagi kontinuitete ali avtomatičnega nasledstva.⁵¹⁹

Sodišče se je k vprašanju pristojnosti v tem primeru vrnilo po več letih. ZRJ je namreč v vmesnem času, ko je tekel postopek pred sodiščem, zaprosila za članstvo v OZN in je zato diametralno spremenila stališča ter trdila, da ni bila kontinuiteta SFRJ, zato v času vložitve tožbe ni bila članica OZN, članica Statuta Meddržavnega sodišča (članice OZN so *ipso facto* članice Statuta) niti pogodbenica Konvencije o genocidu, kar pomeni, da leta 1993 ni mogla biti tožena stranka.⁵²⁰ Vmes je ZRJ 8. marca 2001 generalnemu sekretarju OZN predložila uradno obvestilo o pristopu h Konvenciji o genocidu s pridržkom k IX. členu,⁵²¹ s čemer se je država oddaljila od načela avtomatičnega nasledstva večstranskih pogodb, določenega v Dunajski konvenciji o nasledstvu iz leta 1978 in kot ga je sicer večinoma upoštevala za ostale večstranske mednarodne pogodbe. S tem pristopom in pridržkom se je ZRJ očitno želela izogniti možnosti biti tožena in odgovorna za izvajanje Konvencije o genocidu, tudi v primeru tožbe BiH pred Meddržavnim sodiščem v Haagu. Zato je ZRJ leta 2001 vložila zahtevo za revizijo sodbe o pristojnosti v tej zadevi, kar pa je sodišče s sodbo 3. februarja 2003 zavrnilo, saj trditev, da je ZRJ postala članica OZN ni opredelilo kot »novega dejstva«. ⁵²² V zvezi s statusom ZRJ je pomembnih nekaj opredelitev sodišča. Sodišče je natančno pregledalo proces razpada Jugoslavije in ustanovitve ZRJ ter ustrezne resolucije OZN in t. i. Fleischhauerjevo mnenje. Analiziralo je prakso generalnega sekretarja OZN kot depozitarja večstranskih pogodb v zadevnem obdobju, pisma predstavnikov drugih štirih držav naslednic Jugoslavije, ki so nasprotovale zahtevi po kontinuiteti ZRJ, in tudi stališče večine mednarodne skupnosti o tem vprašanju. Na podlagi teh dejstev je sodišče ocenilo, da je pravni položaj glede članstva

519 K. Bühler, nav. delo, str. 218–19.

520 *Application for Revision of the Judgment of 11 July 1996 in the Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Preliminary Objections* (Yugoslavia v. Bosnia and Herzegovina), ICJ, Judgment, §18, str. 12.

521 Na podlagi te notifikacije o pristopu je generalni sekretar OZN v vlogi depozitarja izdal obvestilo, da je Konvencija o genocidu za ZRJ začela veljati 10. junija 2001 (in ne 27. aprila 1992 kot bi bilo v primeru nasledstva).

522 *Application for Revision of the Judgment of 11 July 1996 in the Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Preliminary Objections* (Yugoslavia v. Bosnia and Herzegovina), ICJ, Judgment, §75, str. 33.

ZRJ v OZN kompleksen in *sui generis*.⁵²³ Ta položaj se je končal s sprejemom ZRJ v OZN 1. novembra 2000. Kljub temu je Sodišče presodilo, da sprejem ZRJ v OZN z vsemi posledicami ni predstavljal »novega dejstva« v skladu z 61. členom Statuta Meddržavnega sodišča. Ne gre za dejstvo, ki bi obstajalo že v času izdaje sodbe, ampak se je pojavilo šele pozneje. Čeprav je bil zahtevek ZRJ za revizijo zavržen zaradi nezdržljivosti s Statutom sodišča, ta sodba vsebuje številne pomembne navedbe in sklepe v zvezi z nasledstvom nekdanje SFRJ. Na primer, da sprejem ZRJ v OZN leta 2000 ni mogel retroaktivno spremeniti njenega položaja *sui generis* v OZN v obdobju 1992–2000 ali njenega položaja v zvezi s Statutom sodišča in Konvencijo o genocidu.

Meddržavno sodišče se je ob odločanju o vsebini zadeve leta 2007 ponovno dotaknilo vprašanja pristojnosti, saj je bilo jasno, da se je vprašanje statusa ZRJ v OZN v vmesnem času razjasnilo. Spretno, ne da bi kompromitiralo nadaljevanje postopka in odločanje o enem najbolj pomembnih sodnih sporov glede vojnih grozot na območju nekdanje Jugoslavije, je sodišče zaključilo, da je o pristojnosti že odločilo v sodbi iz leta 1996, kar predstavlja *res iudicata*. Ker to temeljno pravno načelo zagotavlja stabilnost pravnih odnosov in je v interesu obeh strank, sodišče o istem vprašanju ne bo ponovno odločalo.⁵²⁴ V sodbi je moralo sodišče zaradi odcepitve Črne gore na podlagi sprejete kontinuitete nekdanje ZRJ kot edino toženo stranko v zadevi določiti Srbijo. Meddržavno sodišče je na koncu v tem primeru odločilo, da je bil v Srebrenici julija 1995 izveden genocid s strani določenih oseb Vojske Republike Srbije, ni pa potrdilo odgovornosti države Srbije za dejanje genocida. Srbijo je spoznalo za odgovorno po mednarodnem pravu, da ni preprečila genocida v Srebrenici, da ni kaznovala storilcev genocida ter da ni polno sodelovala z Mednarodnim kazenskim tribunalom za Jugoslavijo (ICTY).

Status ZRJ v OZN je imel usodno vlogo pri odločanju Meddržavnega sodišča v **tožbah ZRJ zoper države članice NATO** zaradi nezakonite uporabe sile med kosovsko krizo. Sodišče je o primerih odločalo leta 2004, ko je že bilo jasno, da je ZRJ postala članica OZN šele leta 2000, zato v času vložitve tožb ni bila niti članica OZN niti pogodbenica Statuta Meddržavnega sodišča. Sodišče je zato odločilo, da ji ni moglo biti na voljo za vložitev tožbe leta 1999, saj po Statutu lahko tožbe pred sodiščem vlagajo le članice OZN in Statuta.⁵²⁵ Vsi postopki so padli že ob presoji pristojnosti, o vsebini pa sodišče zato ni niti odločalo.

523 Ibid.

524 *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), ICJ, Judgment, str. 43.

525 *Legality of Use of Force* (Yugoslavia v. Spain), ICJ, Order, str. 761; gl. tudi ločeno mnenje sodnika Kooijmansa, *Legality of Use of Force* (Yugoslavia v. Spain), ICJ, Order, str. 809–816.

Meddržavno sodišče je odločalo tudi v tožbi **Hrvaške zoper Srbijo** zaradi kršitev Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida (Konvencija o genocidu), ki je bila vložena že leta 1999 proti ZRJ, torej pred njenim vstopom v OZN in opustitvijo teze o kontinuiteti SFRJ. Sodišče je o preliminarnih ugovorih in pristojnosti odločalo že leta 2008, Srbija pa je leta 2010 vložila nasprotno tožbo zoper Hrvaško. Ključni datum, okrog katerega se je izrekalo sodišče, je bil 27. april 1992, torej datum razglasitve ZRJ in datum, ko je ZRJ skladno z nasledstvom postala pogodbenica Konvencije o genocidu. Sodišče je nedvomno ugotovilo, da je pristojno za dogodke, ki so se zgodili po 27. aprilu 1992, saj je bila ZRJ (kasneje Srbija) zavezana z določbami konvencije. Bolj sporno je bilo vprašanje odgovornosti pred tem datumom, ko je že divjala vojna na območju Hrvaške, vključno s padcem Vukovarja. Sodišče je najprej menilo, da ZRJ ni mogla biti zavezana Konvenciji o genocidu pred 27. aprilom 1992, a je pozneje upoštevalo alternativni argument Hrvaške, da bi ZRJ (in pozneje Srbija) lahko prevzela odgovornost SFRJ za kršitve konvencije tudi pred tem datumom.⁵²⁶ Sodišče je zato moralo med drugim odgovoriti na vprašanje, ali se morebitne kršitve konvencije pred 27. aprilom 1992 lahko pripišejo SFRJ, in če da, ali je ZRJ nasledila odgovornost za kršitve. Srbija, ki je desetletje trdila, da je kontinuiteta SFRJ, je v tem primeru zaradi zaščite svojih interesov zastopala stališče, da pred 27. aprilom 1992 ni mogla biti odgovorna za morebitne kršitve mednarodnega prava s strani SFRJ oziroma njene vojske. Srbija je vztrajala, da je zahtevek Hrvaške nedopusten, ker ji ni mogoče pripisati dogodkov, ki naj bi se zgodili, preden je ZRJ nastala kot nova država. Srbija je prav tako uveljavljala argument, da je zahtevek Hrvaške nedopusten, saj se nanaša na dogodke pred 8. oktobrom 1991, ko je Hrvaška nastala kot država in postala pogodbenica Konvencije.

Tudi v tej zadevi so se pred Meddržavnim sodiščem kresala mnenja glede nastanka novih držav in nasledstva na ozemlju nekdanje Jugoslavije. Sodišču na koncu ni bilo treba odgovoriti na vsa ta zapletena pravna vprašanja, ki so bila v prvi vrsti posledica desetletnega vztrajanja Srbije na kontinuiteti in s tem spora glede nasledstva Jugoslavije, saj je sodišče oba zahtevka, Hrvaške in Srbije, zavrnilo kot neutemeljena. Je sicer menilo, da so JNA in srbske sile v določenih regijah Hrvaške ubijale pripadnike hrvaške narodne ali etnične skupine ter jim povzročale hude telesne ali duševne poškodbe, a ta dejanja niso imela genocidnega namena. Ker po mnenju sodišča Hrvaška ni dokazala, da je bil storjen genocid ali druge kršitve Konvencije, je tožbo v celoti zavrnilo in mu ni bilo treba odločati o drugih vprašanjih, kot sta pripisovanje storjenih dejanj ali nasledstvo odgovornosti.⁵²⁷ Tudi nasprotno tožbo Srbije je sodišče v celoti zavrnilo, podobno, da so hrvaške sile med operacijo Nevihta leta 1995 storile dejanja

526 *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Croatia v. Serbia), ICJ, Judgment, str. 3.

527 Prav tam.

ubijanja pripadnikov srbske narodne ali etnične skupine ter povzročanja hude telesne ali duševne škode, vendar pa ni bil dokazan obstoj namena v celoti ali delno uničiti nacionalno ali etnično skupino hrvaških Srbov (genocid).

Odločanje Meddržavnega sodišča v Haagu v zadevah, ki so bile povezane s krvavim in tragičnim razpadom Jugoslavije, je bilo pomembno v prvi vrsti zaradi presoje mednarodne odgovornosti posameznih držav in vlad za množične zločine in kršitve človekovih pravic na tem ozemlju v 90. letih. Težko je reči, da je epilog na sodišču v zadostni meri poplačal krivice in zadovoljil pričakovanja posameznikov, ki so v tej vojni utrpeli bolečine in izgube. Po drugi strani pa zadeve pred sodiščem kažejo na pravno nejasnost, ki je obstajala med razpadom SFRJ. Ker je ZRJ neupravičeno celo desetletje trdila, da je edina kontinuiteta Jugoslavije, ta status pa ji ni bil priznan s strani drugih držav naslednic Jugoslavije in večine mednarodne skupnosti, prav tako pa zaradi nevarnosti veta Rusije OZN ni jasno opredelila statusa ZRJ v tej mednarodni organizaciji, je vladalo pravno dvoumno stanje, ki za mednarodni red, temelječ na vladavini prava, ni sprejemljiv. Pravila nasledstva držav želijo doseči ravno nasprotni učinek – ko nastanejo spremembe v mednarodnopravni osebnosti nekega subjekta, se na praven in jasen način uredijo njegove pravice in obveznosti ter celotna zapuščina. S tem se zaščiti varnost in stabilnost odnosov med državami v mednarodni skupnosti.

Lahko tudi potrdimo, da obravnava omenjenih zadev pred Meddržavnim sodiščem v Haagu kaže na sprenevedanje in spreminjanje stališč Srbije (prej ZRJ) glede njenega statusa, kot je to v nekem času ustrezalo njenim lastnim interesom. Čeprav je do leta 2000 vztrajala na tezi o kontinuiteti, je to s pridom zavrgla, ko je bila tožena stranka in je zatrjevala, da do leta 2000 ni bila država članica OZN in s tem tudi ne članica Statuta Meddržavnega sodišča, zato pred njim ne more biti tožena. Ko je bila tožnica, ji je kontinuiteta koristila, zato se je nanjo sklicevala. Sodišče je moralo večkrat spretno krmariti med različnimi stališči in spremembo situacije, kar ni bilo preprosto. Škoda je, da se sodišče v 90. letih ni jasneje opredelilo do statusa ZRJ (Srbije) v mednarodni skupnosti in nasledstva Jugoslavije, saj bi s tem razrešilo marsikatero pravno dilemo, ki je bila posledica predvsem političnih špekulacij v Beogradu (in Moskvi).

Leto 2000 in včlanitev ZRJ v OZN kot nova država članica sta vprašanje oblike nasledstva Jugoslavije razrešila. Od takrat naprej ni dvoma, da je na ozemlju Jugoslavije nastalo pet enakovrednih držav naslednic, izmed katerih nobena ne predstavlja kontinuitete nekdanje skupne države. Čeprav je desetletje nezmožnosti reševanja nasledstva pustilo dolgotrajne negativne posledice za države naslednice in njihovo prebivalstvo ter rezultiralo v številnih sporih v regiji, je odločitev nove vlade v Srbiji leta 2000 odprla možnosti za sklenitev celovitega sporazuma o nasledstvu Jugoslavije.

14. SPORAZUM O VPRAŠANJIH NASLEDSTVA

V mednarodni politiki je za prelomne dosežke treba izkoristiti primeren trenutek in klimo v mednarodnih odnosih. Tako je bilo tudi z zaključkom pogajanj o nasledstvu po nekdanji Jugoslaviji. Takoj po padcu Miloševićevega režima v Beogradu in izvolitvi nove demokratične vlade, ki se je odrekla tezi o kontinuiteti in s tem odblokirala več let zastala nasledstvenega pogajanja med državami naslednicami, so se pod pokroviteljstvom mednarodne skupnosti začeli intenzivni pogovori, ki so se v manj kot letu dni odrazili v celovitem sporazumu, s katerim so vse države naslednice želele na pravičen in enakopraven način urediti pravice, obveznosti in zapuščino nekdanje Jugoslavije.

Sporazum o vprašanih nasledstva⁵²⁸ je bil podpisan 29. junija 2001 na Dunaju. Podpisali so ga predstavniki vseh petih držav naslednic Jugoslavije (Slovenija, Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Makedonija, Zvezna republika Jugoslavija) in visoki predstavnik OZN dr. Wolfgang Petritsch. Podpisu je prisostvoval tudi glavni posrednik pri pogajanjih sir Arthur Watts. Sporazum je podlaga za urejanje medsebojnih pravic in obveznosti med državami naslednicami Jugoslavije in je edini veljaven mednarodnopravni akt, ki so ga v nasprotju z Daytonskim sporazumom ratificirale vse države naslednice nekdanje SFRJ.

Pomen, ki se je sporazumu pripisoval ob njegovem podpisu, je mogoče oceniti iz besed vodje slovenske pogajalske skupine Mirana Mejaka, ki ga je poimenoval kar **mirovna pogodba**.⁵²⁹ Razumeti moramo, da je bil sporazum sklenjen po desetletju oboroženih spopadov na različnih območjih nekdanje Jugoslavije in točno na isti dan, ko je bil Mednarodnemu kazenskemu tribunalu za Jugoslavijo (ICTY) izročen nekdanji predsednik Srbije Milošević. Dokončna ureditev zapuščine Jugoslavije na sporazumen in enakopraven način je igrala pomembno vlogo pri stabilizaciji razmer v regiji in krepitvi medsebojnih odnosov med državami naslednicami. Verjelo se je, da se z uspešno razrešitvijo vprašanj preteklosti, države, ki so skupaj sobivale v nekdanji skupni Jugoslaviji, lahko usmerijo v prihodnost v nove priložnosti sodelovanja, posebej na političnem in gospodarskem področju. Ker od vseh držav pogodbenic zahteva dosledno in *bona fides* spoštovanje, je bil sporazum viden kot pomemben temelj za poglobitev dobrih sosedskih odnosov in iskrenega sodelovanja v regiji.

528 Sporazum o vprašanih nasledstva, Ur. l. RS – MP, št. 20/02.

529 B. Bohte, nav. delo (2001), str. 561.

S sklenitvijo sporazuma je bilo tudi dokončno potrjeno, da je ob razpadu SFRJ nastalo pet suverenih in enakopravnih držav naslednic. Slovenija je s tem izborila pomembno skoraj desetletje trajajočo politično in diplomatsko bitko. Dokazala je, da je bilo njeno stališče enakopravnih naslednic pravno utemeljeno in pravilno. Sporazum o vprašanih nasledstva je glede na svoj zgodovinski, politični, finančni in pravni pomen nedvomno ena ključnih mednarodnih pogodb, ki jih je **sklenila Slovenija kot samostojna država**. Ureja namreč temeljne odnose med novonastalimi državami v regiji, ki izhajajo iz njihove skupne preteklosti v Jugoslaviji.⁵³⁰ Skladno s sporazumom so se odprle poti, da bi Slovenija lahko končno prišla do svojega deleža pri delitvi premoženja nekdanje Jugoslavije, svoje kulturne dediščine in do pomembnih arhivov.

Sporazum je edinstven tudi zato, ker v enem celovitem dokumentu ureja veliko večino nasledstvenih vprašanj, torej vse ključne pravice in obveznosti po nekdanji Jugoslaviji, od delitve kulturne dediščine, veleposlaništev in rezidenc v tujini, finančnih sredstev in dolgov do arhivov, zaščite premoženja posameznikov in pravnih oseb itn. Čeprav so določbe sporazuma po posameznih področjih zapletene in podrobne, je temeljno načelo, ki je hkrati rdeča nit sporazuma, delitev pravic in obveznosti na **pravičen in enakopraven način**. Takšna bilanca delitve mora biti tudi končni cilj vseh prizadevanj držav naslednic pri uresničevanju sporazuma. Sporazum po svoji vsebini in dometu presega samo okvire interesov posameznih držav naslednic. Vsebuje spekter jasnih in inovativnih nasledstvenih določb in s tem kot *lex specialis* pomeni pomemben prispevek k razvoju mednarodnega prava v svetovnem merilu.⁵³¹

14.1 POGAJANJA PRED SKLENITVIJO SPORAZUMA

V odnosu do drugih primerov nasledstva, ki so sledili padcu berlinskega zidu, je razpad Jugoslavije neslavno poseben po več značilnostih. S pravnega vidika je pomembno predvsem veliko, kar desetletje dolgo časovno obdobje med datumom nasledstva in sklenitvijo nasledstvenega sporazuma. Razlogi za to so znani in opisani v prejšnjem poglavju – krvavi spopadi in zanikanje razpada s strani ZRJ, ki so oteževali pogajanja o nasledstvenih vprašanih, posebej na enakopravni osnovi.

Navedeno ne pomeni, da do pogajanj ni prišlo. Takoj po začetku agresije so Evropska skupnost in njene članice ustanovile Mirovno konferenco o Jugoslaviji (ICPY – *International Conference for Peace in Yugoslavia*), ki je prvič zasedala septembra 1991 v Haagu pod predsedstvom lorda Carringtona. Razprava o nasledstvenih vprašanih

530 G. Pajnikihar, nav. delo (2016), str. 3–5.

531 Prav tam.

je potekala v okviru delovne skupine konference o ustanovah, delovne skupine o ekonomskih zadevah in delovne skupine o nasledstvu.⁵³² Prav tako je bila ustanovljena arbitražna komisija pod vodstvom francoskega ustavnega sodnika Roberta Badinterja, ki je do leta 1993 izdala 15 mnenj; številna med njimi so se ukvarjala z vprašanji nastanka novih držav in nasledstva.⁵³³

Temu je avgusta 1992 sledila ustanovitev mednarodne konference o nekdanji Jugoslaviji (ICFY – *International Conference on the Former Yugoslavia*) s strani Evropske skupnosti in OZN. To mednarodno telo, v okviru katerega je delovala tudi delovna skupina za nasledstvo držav, je učinkovito delovalo do sklenitve Daytonskega sporazuma leta 1995, nato pa je ključno vlogo prevzel **Svet za implementacijo miru** (PIC – *Peace Implementation Council*), ustanovljen za implementacijo določil Daytonskega sporazuma in nadaljevanje dela mednarodne konference v novih okoliščinah.⁵³⁴ Tudi v tem forumu je bilo predvideno nadaljevanje pogajanj o nasledstvenih vprašanjih, ki so se odvijala v Bruslju ter v sklepni fazi pogajanj leta 2001 na Dunaju. V tej luči velja posebej omeniti sira Arturja Wattsa, ki je v okviru PIC kot posebni pogajalec za nasledstvo deloval od leta 1996 pa do podpisa sporazuma o vprašanjih nasledstva leta 2001. Njegova večletna prizadevanja in pogajanja s prestolnicami vseh petih držav naslednic so imela ključno vlogo za sklenitev Sporazuma o vprašanjih nasledstva pa tudi glede njegove vsebine.⁵³⁵

Zaradi časovnega obdobja med razpadom Jugoslavije leta 1992 in sklenitvijo nasledstvenega sporazuma leta 2001 je glede nasledstva nekaterih materij prišlo do **zatečenega stanja** oziroma so države naslednice določena področja že uredile same z notranjo zakonodajo, kot na primer nasledstvo državljanstva in mednarodnih pogodb, članstva v mednarodnih organizacijah in državnih meja. Ta vprašanja zato tudi niso urejena v Sporazumu o vprašanjih nasledstva. Glede nekaterih materij so bili že pred podpisom sporazuma sklenjeni ločeni dogovori posameznih držav naslednic z mednarodnimi akterji. Med zadnje je mogoče šteti dogovore, sklenjene s ključnimi upniki, kot so: IMF, Svetovna banka ter Londonski in Pariški klub.

532 Že takrat se je začel pripravljati seznam državnega premoženja SFRJ in delovna skupina konference za ekonomske zadeve je izdala prvi osnutek Inventurnega popisa premoženja in dolgov SFRJ na dan 31. 12. 1990, kar je bilo zadnje proračunsko leto obstoja države predhodnice. M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 217.

533 Gl. poglavje 12.

534 G. Pajnikihar, nav. delo (2021), str. 181.

535 M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 214; A. Polak Petrič, Watts, nav. delo (2021), str. 345.

Proces desetletnih pogajanj o nasledstvu je najbolj obremenjevalo dejstvo, da se je skladno z načeli mednarodnega prava pričakovalo odločanje s soglasjem vseh petih držav naslednic. Dokler je ZRJ vztrajala na kontinuiteti, pogajanja niso mogla biti uspešna in se niso premaknila z mrtve točke. Državam naslednicam so bili v obravnavo predlagani številni osnutki nezavezujočih dokumentov, sporazumov in delnih dogovorov, a zaradi večinoma nasprotovanja ZRJ brez uspeha.⁵³⁶ Ob tem je bilo, tudi zaradi nezmožnosti dostopa do zveznih arhivov, težko oceniti, kje so sredstva, ki jih je treba deliti in ali se uporabljajo skladno z mednarodnopravnimi standardi. Med pogajnji sta Hrvaška in BiH poskušali v nasledstveni proces vključiti tudi vprašanje vojne škode, s čemer se Slovenija, Makedonija in ZRJ niso strinjale, saj ne gre za nasledstveno materijo. Tudi Badinterjeva komisija je v 13. mnenju odločila, da gre za področja, ki jih je treba reševati ločeno.⁵³⁷

Po sklenitvi Sporazuma o vprašanih nasledstva je na ozemlju nekdanje Jugoslavije prišlo do dodatne dezintegracije, in sicer ene države naslednice – ZRJ. Črna gora se je odcepila in postala neodvisna država leta 2006, Kosovo pa je razglasilo svojo samostojnost leta 2008. Ta nadaljnja delitev nima vpliva na pravno nasledstvo po SFRJ, ki je razpadla v letih 1991–1992, ter Črna gora in Kosovo nista njeni državi naslednici, zato tudi ne sodelujeta pri uresničevanju sporazuma.⁵³⁸

14.2 VSEBINA SPORAZUMA

Nove politične okoliščine, predvsem odpoved tezi o kontinuiteti in prošnja za novo članstvo ZRJ v OZN, so leta 2000 pripeljale do možnosti vsebinskih in smiselnih pogajanj med državami naslednicami ter za doseglo soglasja v obliki mednarodnopravno zavezujočega sporazuma. Vodilna vloga pri teh prizadevanjih se priznava procesu v okviru PIC in posredniškim spretnostim sira Watta. Zaradi še vedno okrnjenih odnosov med državami naslednicami je bilo pokroviteljstvo nad pogajnji na strani mednarodne skupnosti, katere interes je bil normalizacija kompleksnih odnosov v regiji ter prispevek k miru in stabilnosti, najbrž ključno za končni uspeh. Treba je poudariti, da je osnutke besedila sporazuma, vključno s končno različico, predlagal sir Watts ter jih usklajeval s posameznimi delegacijami držav naslednic. Ta pristop, ko je **vlogo kreatorja določb prevzela tretja, neodvisna oseba**, je vsekakor pozitivno prispeval k hitremu dokončanju pogajanj in sklenitvi sporazuma, s čimer se je

536 Podrobneje o tem B. Bohte, nav. delo (1999); M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo; M. Škrk, nav. delo (1996).

537 B. Bohte, nav. delo (1999), str. 679.

538 M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 213. Gl. poglavje 17.

izkoristilo zgodovinski trenutek (*window of opportunity*) za ta dosežek. V procesu se je do največje mere poskušalo uskladiti različne interese in stališča držav naslednic, zato so nekatere določbe bolj odraz najnižjega mogočega skupnega imenovalca kot pa pravno solidnih rešitev. Najbolj tipičen primer tega je 7. člen Priloge C, ki je reševanje problematike deviznih varčevalcev preložil v prihodnost. S preučevanjem prakse večletnega izvajanja sporazuma se je tudi pokazalo, da so nekatere države naslednice določene rešitve v sporazumu dojemale kot »vsiljene« in so zato še danes ostale neuresničene.

Ključne mednarodnopravne podlage sporazuma gre iskati v splošnih načelih mednarodnega prava in pravilih obeh Dunajskih konvencij o nasledstvu držav iz let 1978 in 1983, ki v določeni meri izražata običajno mednarodno pravo. Temeljno načelo, ki velja ob razpadu držav, je iskanje **pravične rešitve in delitve** med državami naslednicami. Če je država prehodnica, kot v primeru Jugoslavije, prenehala obstajati, je treba njene pravice in obveznosti na enakopraven in pravičen način (*in equitable proportions*) razdeliti med novonastale države naslednice. Sporazum o vprašanih nasledstva stremi k temu cilju, posebej s tem, ko določa procentualno delitev premoženja, diplomatsko-konzularnih predstavništev ter finančnih sredstev in dolgov med državami naslednicami. Obe Dunajski konvenciji o nasledstvu držav že v preambuli poudarjata tudi načela svobodne privolitve, dobre vere in *pacta sunt servanda*. Sporazum prav tako na več mestih dopušča državam naslednicam možnost urejanja materije sporazumno in z dvostranskimi dogovori, na primer pri določanju statusa in delitvi državnih arhivov, pri urejanju področja pokojnin in priznavanja zasebnega premoženja ter pridobljenih pravic. Pričakuje se izvajanje sporazuma v dobri veri, zato so tudi ustanovljeni skupni odbor visokih predstavnikov držav naslednic in drugi odbori strokovnjakov po posameznih prilogah sporazuma.

Čeprav Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov iz leta 1983 še ne velja, vsebuje pomembne določbe in pravila, ki izvirajo iz običajnopravne prakse držav. Sporazum se na teh treh področjih močno naslanja na rešitve iz konvencije, na splošno pri določanju definicij, učinkih nasledstva pa tudi pri konkretnih pravilih delitve premoženja, dolgov in arhivov med državami naslednicami. In končno, Sporazum o vprašanih nasledstva vsekakor predstavlja realizacijo cilja mednarodnopravne ureditve nasledstva držav, ki je, kot to določata obe Dunajski konvenciji o nasledstvu, v interesu celotne mednarodne skupnosti ter posebnega pomena za krepitev miru in mednarodnega sodelovanja. Uspeh, da je pet držav naslednic po več let trajajoči vojni ter številnih sporih in konfliktih sedlo za skupno mizo ter dogovorilo delitev pravic in obveznosti po nekdanji skupni državi, je bil izjemen.

Za vsebino sporazuma so bistvena tudi **mnenja Badinterjeve komisije**, ki je kljub nepriznavanju njene avtoritete s strani ZRJ predlagala nekaj pomembnih rešitev za

reševanje nasledstvenih vprašanj po Jugoslaviji.⁵³⁹ Temelj za vsebino poznejšega sporazuma med državami naslednicami je komisija postavila s trditvijo, da je Jugoslavija prenehala obstajati in da je razpadla (mnenje 8), kar pomeni, da so na njenem ozemlju nastale nove države, ki so jo zamenjale, in so vse države naslednice nekdanje SFRJ. Iz tega sledi, da se morajo vprašanja sukcesije rešiti na podlagi pravil mednarodnega prava, ki so vsebovana v obeh Dunajskih konvencijah o nasledstvu držav, in splošnimi načeli mednarodnega prava, ter sporazumno med državami naslednicami, tako da pridejo do pravične rešitve (mnenje 9). Komisija je tudi skladno z 2. členom obeh Dunajskih konvencij o nasledstvu držav določila datum nasledstva za vsako državo naslednico (mnenje 11), postavila je tudi pravila glede delitve premoženja, arhivov in dolgov ter opredelila obseg nasledstva družbenega premoženja Jugoslavije (mnenje 14).

Številne določbe in rešitve, ki so na koncu postale del Sporazuma o vprašanih nasledstva, se naslanjajo na omenjena pravila, čeprav to v preambuli ni izrecno omenjeno. Gre za enega izmed veliko primerov **pragmatičnosti** in želje, da se sporazum doseže v čim krajšem času. Eden najpomembnejših temeljev sporazuma je dogovor med državami naslednicami, da se delitve posameznih materij nasledstva izvajajo, kot je bilo stanje ob podpisu sporazuma, torej države naslednice so bolj ali manj sprejele zatečeno stanje in niso v sporazum vključile kompenzacijskih zahtevkov, na primer do ZRJ, ki je od razpada naprej uporabljala in imela v posesti veliko večino premoženja SFRJ, nepremičnin v tujini, vojaškega premoženja itn. Poleg tega so bili številni podatki, ki so podlaga za delitev, na primer sredstva na računih jugoslovanskih bank z mešanim kapitalom, predloženi od ZRJ, ki je imela edina dostop do arhivov SFRJ in tega druge države naslednice niso mogle preverjati.

Sporazum je sestavljen iz sorazmerno kratkega krovnega dela, ki ga sestavljajo preambula in 13 členov, sedmih prilog, ki urejajo vsebinska nasledstvena vprašanja, ter iz dodatka »Sredstva pri Banki za mednarodne poravnave«, ki so ga vodje delegacij držav naslednic parafirale že 10. aprila 2001. Vsi deli sporazuma, skupaj s prilogami in z dodatkom, tvorijo celoto in so pravno zavezujoči za pogodbenice. Posebnost sporazuma je tudi ta, da se za uresničitev določenih vsebinskih vprašanj predvideva naknadna sklenitev dodatnih dogovorov in sporazumov, kar pa v določeni meri ostaja neurejeno do danes.

Krovni sporazum

Preambula krovnega dela sporazuma potrjuje, da ima SFRJ pet enakopravnih držav naslednic – Bosno in Hercegovino, Republiko Hrvaško, Republiko Makedonijo (danes

539 Gl. poglavje 12.

Severna Makedonija), Republiko Slovenijo in Zvezno republiko Jugoslavijo (danes Srbija), ki so sporazum sklenile v interesu »stabilnosti v regiji in dobrih medsebojnih odnosov« ter potrebe po rešitvi vprašanj nasledstva. Preambula kot cilj sporazuma določa »pravično razdelitev pravic, obveznosti, premoženja in dolgov nekdanje SFRJ«, države naslednice pa so »pripravljene sodelovati pri reševanju nerešenih vprašanj o nasledstvu v skladu z mednarodnim pravom«. Med naštetimi splošnimi načeli sta vsekakor v luči dolgoletnega spora o obliki nasledstva po Jugoslaviji najpomembnejša priznanje **suverene enakopravnosti** držav naslednic in posledično delitev na temelju pravičnosti.

Sporazum nadalje v 2. členu določa, da morajo vse države naslednice ustrezno ukrepati za preprečitev izgube, škode ali uničenja državnih arhivov, premoženja in sredstev SFRJ, ki so del nasledstva. Ta določba izvira iz obeh Dunajskih konvencij o nasledstvu držav in je bila izjemnega pomena, saj države naslednice zaradi vojnega stanja, dolgo časa neskljenjenih diplomatskih odnosov in izostanka stikov več let po razpadu niso imele komunikacije glede stanja večine arhivov, premoženja in sredstev SFRJ. Zato je bilo pomembno, da se vsaj zatečeno stanje ohrani in prepreči nadaljnja škoda ali uničenje. To se je nanašalo posebej na Srbijo, ki je ob sklenitvi sporazuma neupravičeno posedovala veliko večino premoženja SFRJ, vključno z diplomatsko-konzularnimi predstavništvi, arhivi in s finančnimi sredstvi.⁵⁴⁰

3. člen sporazuma navaja sedem prilog, ki so njegov sestavni del in ki urejajo nasledstvo posameznih materij – premično in nepremično premoženje (priloga A), premoženje diplomatskih in konzularnih predstavništev (priloga B), finančna sredstva in obveznosti (priloga C), arhivi (priloga D), pokojnine (priloga E), druge pravice, pravne koristi in finančne obveznosti (priloga F) ter zasebno premoženje in pridobljene pravice (priloga G).

V 4. členu se ustanavlja **Stalni skupni odbor visokih predstavnikov držav naslednic**, katerega glavna naloga je nadzor nad učinkovitim izvrševanjem sporazuma, prav tako pa lahko daje priporočila vladam držav naslednic. Ideja sporazuma je bila, da bodo visoki predstavniki, imenovani od vsake izmed petih držav naslednic, v okviru tega foruma redno razpravljali o vprašanjih, povezanih z uresničevanjem sporazuma, iskali učinkovite rešitve in s tem pomagali državam naslednicam. Predvideno je bilo, da prvi formalni sestanek odbora skliče Severna Makedonija v dveh mesecih od začetka veljavnosti sporazuma, pozneje pa deluje skladno s sprejetim poslovníkom. Kot bomo videli v nadaljevanju, je delovanje skupnega odbora zaradi blokad posameznih držav naslednic neredno, srečanja niso pogosta in odbor zaradi tega ni dosegel namena, predvidenega v sporazumu.

540 M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 223.

Sporazum določa tudi načine za **reševanje sporov**, kar je bilo eno najkontroverznejših vprašanj med pogajanci, saj je posebej hrvaška stran vztrajala na pravno zavezujoči arbitraži, medtem ko je delegacija ZRJ do tega izkazovala močen odpor in je preferirala soglasje držav naslednic glede vseh vprašanj ter se izogibala sredstvom reševanja sporov, ki bi imeli zavezujoče učinke.⁵⁴¹ Z današnje perspektive, ko številna vprašanja uresničevanja sporazuma zaradi nesoglasja držav naslednic ostajajo odprta, se zdi, da je rešitev v sporazumu preveč ohlapna in omogoča eni ali več državam naslednicam, da z nesodelovanjem ogrožajo uresničevanje določenih za njih neugodnih določb sporazuma *ad infinitum*.⁵⁴² V 5. členu sporazum namreč navaja, da se nesoglasja glede razlage in uporabe sporazuma rešujejo predvsem v razpravah med prizadetimi naslednicami. Če teh nesoglasij ni mogoče rešiti v enem mesecu, lahko prizadete države izberejo med dvema alternativama. Zadevo lahko predložijo neodvisni osebi po svoji izbiri, »da bi dosegle hitro in avtoritativno odločitev, ki jo je treba spoštovati« in ki lahko določi tudi roke za ukrepanje. Lahko pa se zadeva predloži v razrešitev Stalnemu skupnemu odboru visokih predstavnikov držav naslednic. Obe navedeni možnosti zahtevata soglasje držav v sporu – najprej, da se spor predloži v obravnavo neodvisni osebi ali skupnemu odboru, pa še ob imenovanju neodvisne osebe oziroma ob odločanju skupnega odbora, ki prav tako odloča s soglasjem. Iz prakse izhaja, da navedeno bistveno otežuje možnosti za zavezujočo razrešitev spornih vprašanj.

Od tega odstopa postopek, ki je določen v istem členu, vendar se nanaša samo na **razlago izrazov** sporazuma. Če pride do nesoglasja glede razlage izraza, lahko katera koli prizadeta država zadevo predloži v obvezno strokovno razrešitev neodvisnemu strokovnjaku, ki se imenuje s soglasjem vseh strank v sporu. Če takšnega soglasja ni mogoče doseči, imenuje tega strokovnjaka predsednik Sodišča za spravo in arbitražo pri OVSE. Ta postopek je strogo omejen na razlago izrazov in prek njega ni mogoče odločati o vprašanjih uresničevanja ali praktične uporabe sporazuma ali njegovih prilog. Izrecno so navedene izjeme, glede katerih se ta postopek še posebej ne more uporabiti, in sicer za Dodatek sporazuma ter določene člene, ki govorijo o delitvi diplomatskih in konzularnih predstavništev, finančnih sredstev ter arhivov. Skladno s 5. odst. 5. člena sporazuma lahko države naslednice sicer sporazumno uporabijo tudi druga sredstva mirnega reševanja sporov, ki so na voljo v mednarodnem pravu.

7. člen določa, da sporazum in morebitni poznejši izvedbeni sporazumi dokončno urejajo pravice in obveznosti glede vprašanj nasledstva, ki jih ureja ta sporazum. Države

541 B. Bohte, nav. delo (2001), str. 565.

542 Tipičen primer tega je skoraj desetletno odklanjanje pogajanj v povezavi s 7. členom Priloge C sporazuma glede starih deviznih vlog s strani Hrvaške. M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 218.

naslednice so na podlagi vzajemnosti obvezane po svojem notranjem pravu sprejeti potrebne ukrepe, da zagotovijo priznavanje in uveljavitev določb tega sporazuma pred svojimi sodišči in organi ter da imajo druge države naslednice ter njihovi državljani dostop do teh sodišč, upravnih sodišč in organov, da se zagotovi uresničevanje sporazuma (8. člen). V zaključku krovnega dela sporazuma se predvideva izvajanje sporazuma v dobri veri, skladno z Ustanovno listino OZN in mednarodnim pravom (9. člen), prepoved pridržkov ter da je depozitar sporazuma generalni sekretar OZN. Končne določbe predvidevajo tudi določbe glede ratifikacije in začetka veljavnosti – skladno z njimi je Sporazum o vprašanih nasledstva zaradi odlašanja ratifikacije s strani Hrvaške začel veljati šele tri leta po podpisu, tj. 2. junija 2004. Nekaj pomembnih določb sporazuma in prilog se je začasno uporabljalo že od podpisa sporazuma (12. člen).

Dodatek Sporazuma o sredstvih pri Banki za mednarodne poravnave

Države naslednice so dodatek parafirale že 10. aprila 2001 v Bruslju, zato gre za prvi dogovor med njimi glede nasledstvenih vprašanj. Dodatek določa deleže za delitev sredstev nekdanje SFRJ v obliki zlata in drugih rezerv ter delnic v Banki za mednarodne poravnave (BIS). Ti deleži niso enaki deležem v prilogah sporazuma (npr. deležem za delitev diplomatskih in konzularnih predstavništev v Prilogi B in deležem za delitev finančnih sredstev in obveznosti v Prilogi C), ampak gre za deleže, ki jih je uporabil Mednarodni denarni sklad (IMF) za delitev nealociranih dolgov SFRJ do te ustanove. Slovenija je na primer pri delitvi sredstev v BIS dobila 16,39 %, pri delitvi diplomatsko-konzularnih predstavništev po Prilogi B 14 %, pri delitvi finančnih sredstev v tujini po Prilogi C pa 16 %. Te razlike so posledica vztrajanja BiH in Severne Makedonije, da naj bi bil ključ delitve po IMF zanju nepravilčen.⁵⁴³ Ker sta cilja delitve aktive in pasive med enakopravne države naslednice ravno pravičnost (*equitable proportions*) in soglasje, je bilo glede teh vprašanj treba najti pravo pot.

Priloga A (Premično in nepremično premoženje)

Glede nepremičnega in premičnega državnega premoženja na ozemlju SFRJ je bilo sprejeto **načelo teritorialnosti** – vsaki naslednici pripade tisto nepremično državno premoženje SFRJ, ki se nahaja na njenem ozemlju, in tisto opredmeteno premično državno premoženje, ki se je na njenem ozemlju nahajalo na dan njene razglasitve neodvisnosti.⁵⁴⁴ Šteje se, da so lastninska pravica in druge pravice do naslednega

543 B. Bohte, nav. delo (2001), str. 566.

544 Gre za delitev nepremičnin in opredmetene premičnine (*tangible property*) – torej fizične predmete, kot so avtomobili, oprema in druge stvari. Tu ne gre za delitev dolgov ali pravic. Druge lastninske pravice in pravne koristi SFRJ so vključene v Prilogo F, zasebno premoženje in pridobljene pravice državljanov in drugih pravnih oseb SFRJ pa v Prilogo G sporazuma (1. člen Priloge A).

premoženja nastale na dan razglasitve neodvisnosti države naslednice, ki je to premoženje nasledila. Sporazum o vprašanih nasledstva ne določa enotnega datuma nasledstva za vse države naslednice, saj je SFRJ razpadala postopno, zato se kot tak upošteva dan, ko je vsaka država naslednica razglasila neodvisnost; za Slovenijo je to 25. junij 1991. Datum nasledstva je ključen za učinkovanje nasledstva držav ter prenosa pravic in obveznosti glede premoženja, arhivov in dolgov države predhodnice ter ima tudi velike ekonomske posledice.⁵⁴⁵

Ta pristop, da vse državno premoženje v bistvu ostane tam, kjer se je nahajalo, je bil pragmatičen in je prispeval k hitri rešitvi, saj bi popisovanje in ovrednotenje aktive po desetih letih od razpada države predhodnice vodila v dolg in neučinkovit postopek. Zato so na koncu vse države naslednice privolile v teritorialno načelo, čeprav je bilo to v korist ZRJ, ki je ohranila največ državnega premoženja nekdanje SFRJ.⁵⁴⁶ Če ureditev primerjamo s pravili Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983, ugotovimo, da ta za nepremično državno premoženje ob razpadu enako kot Priloga A logično predvideva, da ta preide na državo naslednico, na ozemlju katere se nahaja, medtem ko za premično državno premoženje predvideva delitev na podlagi funkcionalnosti, torej da preide na tisto državo naslednico, s katero dejavnostmi je povezano, za preostalo premično premoženje pa se predvideva delitev v pravičnih deležih. Kot rečeno, bi sledenje temu cilju po vsej verjetnosti zamaknilo podpis Sporazuma o vprašanih nasledstva za nedoločen čas, zato se je odločilo za teritorialno načelo, ki pa ne vodi k povsem pravični rešitvi med državami naslednicami nekdanje Jugoslavije.

Sporazum navaja dve izjemi od načela teritorialnosti. Prva izjema v 4. členu Priloge A je opredmeteno premično državno premoženje SFRJ, ki je bilo del **vojaškega premoženja**, ter premično in nepremično premoženje, ki je bilo v lasti Jugoslovanske ljudske armade in ki se je uporabljalo v civilne namene. Glede tega naj bi zadevne države naslednice med seboj sklenile posebne dogovore. Takšni sporazumi do zdaj niso bili sklenjeni in glede na oddaljenost razpada države ter zastarelost vojaške opreme SFRJ ni verjetno, da bo do njih sploh kdaj prišlo. Druga izjema je premično državno premoženje, ki je »velikega pomena za kulturno dediščino ene izmed držav naslednic in je po izvoru z ozemlja te države«, kot so: umetniška dela, rokopisi, knjige in drugi predmeti umetniškega, zgodovinskega ali arheološkega pomena za to državo in znanstvene zbirke ter pomembne zbirke knjig ali arhivov. To premoženje, ki ga imenujemo **kulturna dediščina**, nasledi zadevna država naslednica. Po 2. odst. 3. člena Priloge A je posamezna država naslednica dolžna čim prej določiti takšno premoženje, ki ga šteje kot svojo kulturno dediščino, vendar najpozneje dve leti po začetku veljavnosti sporazuma. Gre za instruktivni rok, torej čeprav ga države naslednice zamudijo, kar se je v večini

545 M. Škrk, nav. delo (2003), str. 353.

546 B. Bohte, nav. delo (2001), str. 568.

primerov tudi zgodilo, pravica nasledstva kulturne dediščine ne ugasne. Nerazumna sankcija prekoračitve tega roka bi bila ugasnitev pravice do kulturne dediščine, saj bi se s tem kršilo pravila mednarodnega prava in bi se zanikala večinska praksa na tem področju.⁵⁴⁷ V naslednji prilogi (Priloga B) je določeno tudi nasledstvo predmetov kulturne dediščine, ki se nahajajo na diplomatskih in konzularnih predstavništvi.

V 5. členu Priloge A je predvidena ustanovitev Skupnega odbora za nasledstvo premoženja in nepremičnega premoženja (Skupni odbor za Prilogo A), katerega naloga je zagotavljanje pravilnega izvajanja določb priloge (razen za vojaško premoženje) in reševanje vseh težav, ki bi se mogoče pojavile pri njihovi uporabi. Skupni odbor naj bi začel delo v treh mesecih od podpisa sporazuma in odloča s soglasjem predstavnikov vseh držav naslednic. Zanimiva je določba (6. člen Priloge A), po kateri država naslednica, na ozemlju katere je nepremično in premoženje, sama določi, ali je bilo to premoženje državno premoženje SFRJ, skladno z mednarodnim pravom.

Premoženje, ki se nasledi, se ne vrednoti in se nasledi neodplačno. Da bi pri delitvi državnega premoženja vseeno dosegli **pravično rešitev**, kot predvideva Priloga A in kot sledi iz splošnih pravil mednarodnega prava, pa lahko država naslednica, ki bi menila, da je posledica uporabe določb priloge bistveno neenaka razdelitev državnega premoženja SFRJ, to vprašanje sproži v skupnem odboru. Ta lahko soglasno sprejme ustrezne ukrepe (8. člen Priloge A). Ta mehanizem, ki bi naslovil večje diskrepance v delitvi premoženja med državami naslednicami, se do zdaj še ni uporabil, po vsej verjetnosti pa zaradi soglasnega delovanja odbora ni pričakovati velikih možnosti za pravične kompenzacije.⁵⁴⁸ Sporazum v tem delu, najbrž ponovno zaradi pragmatičnosti in v izogib nesoglasju med državami naslednicami, ni sledil ideji Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1983, ki v svojem 18. členu predvideva tudi možnost pravičnih nadomestil med državami naslednicami. Plačilo nadomestil je v Prilogi A predvideno le za primer, ko je država naslednica opredmeteno premoženje državno premoženje SFRJ (razen vojaškega premoženja), ki ga je nasledila sicer druga država naslednica, odstranila z njenega ozemlja brez dovoljenja (3. odst. 3. člena Priloge A).

Priloga B (Premoženje diplomatskih in konzularnih predstavništev)

Priloga B je namenjena pravični delitvi diplomatskih in konzularnih predstavništev SFRJ, torej posebnemu nepremičnemu premoženju države predhodnice v tujini. Del priloge je obsežen seznam 123 predstavništev v tujini, razdeljen regionalno: v državah OECD, preostali Evropi, Latinski Ameriki in Karibih, Aziji, severni Afriki in podsaharski Afriki. Priloga določa deleže predstavništev, ki pripadejo vsaki državi naslednici,

547 Gl. poglavje 6.

548 E. Hasani, nav. delo (2006–2007), str. 131.

in sicer: Bosni in Hercegovini 15 %, Hrvaški 23,5 %, Makedoniji 8 %, Sloveniji 14 %, Zvezni republiki Jugoslaviji 39,5 %. Kot je razvidno, sta Bosna in Hercegovina ter Makedonija na račun drugih držav naslednic dobili večji delež, kot bi ga dobili po ključu Mednarodnega denarnega sklada, saj je bil to eden izmed njunih pogojev za pravično razdelitev in podpis Sporazuma. Tu sporazum v celoti sledi Dunajski konvenciji o nasledstvu iz leta 1983, ki ob razpadu pri delitvi nepremičnega državnega premoženja v tujini predvideva nasledstvo v pravičnih deležih.

Premoženje diplomatskih in konzularnih predstavništev SFRJ se razdeli v naravi in ne kot denarna plačila (2. člen Priloge B). Vsaka država naslednica je v vsaki geografski regiji upravičena do sorazmernega deleža, ob tem da države naslednice stremijo tudi k temu, da se **skupna in dokončna razdelitev** čim bolj približa navedenim deležem. Podlaga za sorazmerno razdelitev premoženja je določitev vrednosti za vsako posamezno od 123 predstavništev s stanjem na dan 31. december 1990, ki je del seznama Priloge B. Države so že na začetku dosegle dogovor o delitvi nekaterih predstavništev, kar je navedeno v 1. členu priloge B: BiH je pripadlo veleposlaništvo v Londonu, Hrvaški veleposlaništvo v Parizu, Makedoniji generalni konzulat v Parizu, Sloveniji veleposlaništvo v Washingtonu ter ZRJ rezidenca v Parizu. S tem se je želelo takoj ob podpisu sporazuma spodbuditi proces delitve predstavništev v tujini, saj so bila ta v veliki večini celotno desetletje neupravičeno v izključni posesti in uporabi ZRJ, medtem ko so druge države naslednice morale najemati ali kupovati nova diplomatsko-konzularna predstavništva v tujini.

Za učinkovito izvajanje priloge se ustanovi Skupni odbor za Prilogo B, ki ga sestavljajo predstavniki iz vsake države naslednice; to so običajno generalni sekretarji zunanjih ministrstev. Naloge skupnega odbora po 5. členu Priloge B vključujejo preverjanje in spreminjanje seznama predstavništev, presojo pravnega statusa vsake nepremičnine, njenega fizičnega stanja in vseh z njo povezanih finančnih obveznosti ter preučitev ovrednotenja nepremičnine. V okviru Skupnega odbora države naslednice izražajo svoje interese za posamezna predstavništva v tujini; v zadnjem času prek tega odbora prihaja tudi odločitev o skupnih prodajah nepremičnin.

Priloga v 4. členu določa pravila glede delitve predmetov kulturne dediščine, ki jih države naslednice nasledijo skladno z določili Priloge B. S to prilogo je bilo dogovorjeno, da država, ki nasledi predstavništvo v tujini, nasledi tudi vse premoženje, ki je del tega predstavništva, z izjemo predmetov, ki predstavljajo veliko kulturno dediščino za drugo državo naslednico. Te predmete nasledi zadevna država naslednica. Priloga B v nasprotju s Prilogo A, ki opredeljuje nasledstvo kulturne dediščine generalno, torej ne zahteva, da bi kulturna dediščina izviralna z ozemlja države naslednice, ampak zadošča, da je zanjo velikega pomena. Tudi o teh vprašanih odloča s soglasjem Skupni odbor po Prilogi B.

Priloga B ne vsebuje **nobnih kompenzacijskih določb**, skladno s katerimi bi se pravično opredelila večletna izključna uporaba predstavništev SFRJ v tujini s strani ZRJ. Prav tako pa tudi ne sredstva ZRJ, ki jih je ta uporabila za vzdrževanje teh nepremičnin. Države naslednice so se s sporazumom zavestno odločile, da se delitev predstavništev izvede glede na njihovo vrednost iz konca leta 1990, torej pred razpadom SFRJ, ter glede na zatečeno stanje njihovega dejanskega stanja in bilance uporabe. Edina določba v Prilogi B, ki je posebej obremenila ZRJ (pozneje Srbijo), se nanaša na obveznost, da država naslednica, ki poseduje in ima možnost vzdrževati in popravljati diplomatsko ali konzularno predstavništvo SFRJ, sprejme v ta namen potrebne ukrepe. Pri tem upošteva predvsem načelo, da mora vedno sprejeti potrebne ukrepe, da prepreči izgubo, poškodovanje ali uničenje takega premoženja, in zahtevo, da plača odškodnino za vsako izgubo, škodo ali uničenje, ki je posledica njenega neukrepanja (7. člen Priloge B).

Priloga C (Finančna sredstva in obveznosti)

S Prilogo C je bil sprejet pomemben dogovor o delitvi finančnih sredstev in dolgov SFRJ. Osnovna pravna podlaga za ureditev je Dunajska konvencija o nasledstvu držav iz leta 1983, hkrati pa je specifična jugoslovanska situacija terjala številne pragmatične in kompromisne rešitve. Soglasje glede besedila Priloge C je bilo predvsem zaradi ureditve vprašanja jamstev za devizne hranilne vloge zadnja prepreka pred parafiranjem in podpisom sporazuma, pa tudi pozneje je to vprašanje v veliki meri vplivalo na pozen začetek veljavnosti sporazuma in njegovo pomanjkljivo uresničevanje.

Finančna sredstva SFRJ so obsegala vsa finančna sredstva, »kot so: gotovina, zlato in druge drage kovine, hranilne vloge in vrednostni papirji«; posebej gre za račune in druga finančna sredstva na ime ministrstev, služb zvezne vlade SFRJ in Narodne banke Jugoslavije (NBJ), devizna sredstva SFRJ ali NBJ z rezervami v zlato in drugih dragih kovinah, terjatve NBJ do bank v drugih državah (medbančni klirinški dogovori), finančne kvote in pravice črpanja SFRJ, NBJ ali drugih zveznih organov v mednarodnih finančnih organizacijah in finančna sredstva, ki so jih imeli pri takih organizacijah, ter druga sredstva SFRJ.

Posebej relevantno je bilo urediti delitev **finančnih sredstev v tujini**, ki jih je imela SFRJ ali NBJ neposredno ali pri tujih bankah, jugoslovanskih bankah z mešanim kapitalom in podružnicah jugoslovanskih bank v tujini. Ta sredstva so namreč, tudi zaradi sankcij OZN zoper ZRJ, ostala v določeni meri neporabljena. Države naslednice so se strinjale, da se delijo razpoložljiva sredstva v tujini, torej sporazum ne predvideva ugotavljanja morebitne porabe sredstev v vmesnem obdobju od razpada države predhodnice do sklenitve dogovora o delitvi. V sporazumu so navedene ocenjene vrednosti na dan 31. marca 2001 za posamezna sredstva v tujini – za monetarno

zlato, devizne račune pri tujih komercialnih bankah, devizne račune v bankah SFRJ z mešanim kapitalom in zlato, ki je bilo prej v lasti Komisije za zlato Francije, Združenega kraljestva in ZDA, ter preostala sredstva. Ta sredstva v tujini in tudi tista, katerih obstoj bi se naknadno ugotovilo v naslednjih petih letih, se razdelijo po deležih med državami naslednicami, med njimi na primer Slovenija dobi 16-odstotni delež (5. člen Priloge C).⁵⁴⁹ Po enakih deležih se razdelijo tudi 27-odstotni lastninski delež kapitala SFRJ v Jugoslovanski banki za mednarodno ekonomsko sodelovanje in neto znesek, ki ga banke v drugih državah dolgujejo NBJ, ki izhaja iz nedokončanih medbančnih klirinških dogovorov (4. člen Priloge C). S tem se zasleduje splošno načelo pravične razdelitve med državami naslednicami.

Na drugi strani bilance so **finančne obveznosti** SFRJ obsegale dolgove, za katere je jamčila SFRJ, in finančne terjatve do SFRJ, kot so na primer: zunanji dolg SFRJ do uradnih upnikov in mednarodnih finančnih ustanov, zunanji dolg SFRJ do komercialnih upnikov, zneski, ki jih mora NBJ plačati bankam v drugih državah (klirinški dolgovi z državami, navedenimi v dodatku 2 k Prilogi C) ter zunanji dolg SFRJ do drugih upnikov. Vse obveznosti države predhodnice do mednarodnih finančnih organizacij so tudi vključene v zunanji dolg SFRJ (2. člen Priloge C). Za Slovenijo je bila pomembna opredelitev, da med druge finančne obveznosti sodijo tudi jamstva SFRJ ali NBJ za hranilne vloge pri komercialni banki ali kateri koli njeni podružnici v kateri koli državi naslednici pred datumom njene razglasitve neodvisnosti. S tem je bilo potrjeno stališče, da gre pri jamstvih za devizne hranilne vloge za dolg federacije, ki ga je potem treba na pravičen način, kot druge dolgove države predhodnice, razdeliti med države naslednice. Pomembna je tudi opredelitev, da je alocirani dolg tisti, katerega končni uporabnik dolga se nahaja na ozemlju določene države naslednice ali skupine držav naslednic. Tak dolg ni predmet nasledstva in ga prevzame država naslednica, na katere ozemlju je končni uporabnik.

Ob tem velja omeniti, da je bil zaradi poteka časa od razpada SFRJ večji del sredstev in dolgov v praksi razdeljen že do podpisa Sporazuma o vprašanih nasledstva, in sicer na podlagi sporazumov med državami naslednicami ali sporazumov med posameznimi državami naslednicami in ustreznimi ustanovami, kot na primer: delež sredstev in obveznosti pri IMF in Svetovni banki, delnice v Evropski banki za obnovo in razvoj, Afriški razvojni banki in Medameriški razvojni banki, dolgovi do Evropske investicijske banke, sredstva pri Banki za mednarodne poravnave (BIS) itn. Posebnega pomena so bili dogovori, ki so jih določene države naslednice kot nove države že sklenile za poplačilo dolga SFRJ z upnicami in s članicam t. i. Pariškega in Londonskega

549 Deleži so bili v primerjavi z delitvenim ključem IMF ponovno v določeni meri korigirani v prid BiH in Makedonije, in sicer so dobile Bosna in Hercegovina 15,50 %, Hrvaška 23 %, Makedonija 7,50 %, Slovenija 16 % in Zvezna republika Jugoslavija 38 %.

kluba. Edina država naslednica, ki tega ni storila do podpisa Sporazuma o vprašanih nasledstva, je bila ZRJ, ki se je zavezala, da bo prevzela obveznost za ves alocirani dolg do upnikov Pariškega kluba in Londonskega kluba ter svoj delež nealociranega dolga do teh upnikov. S tem se je računalo, da bo prišlo do dokončne razrešitve obveznosti držav naslednic do obeh klubov. Države naslednice so se tudi zavezale, da končajo obstoječe in da ne bodo začele novih sodnih postopkov v povezavi s tem.

Ureditev vprašanja prevzema jamstev za **devizne hranilne vloge** je bila ob sklepanju sporazuma ena najspornejših, dogovor med državami naslednicami, ki predstavlja 7. člen Priloge C, pa je bil dosežen zadnji trenutek. Države naslednice so namreč po razpadu SFRJ vsaka po svoje uredile to vprašanje; največji pritisk je bil na Slovenijo, ki je z notranjo zakonodajo uveljavila teritorialno načelo in prevzela jamstva za vse devizne vloge, deponirane na svojem ozemlju. Hrvaška, BiH in Severna Makedonija so vztrajale, da mora Slovenija prevzeti jamstva tudi za devizne vloge po načelu sedeža banke tudi v podružnicah nekdanje Ljubljanske banke, kar bi v tistem času obremenilo Slovenijo za okoli milijardo USD dolga, ter da se to področje ne ureja med vprašanji dolga SFRJ, ampak med pridobljenimi pravicami (Priloga G).⁵⁵⁰ Ker nikakor ni bilo mogoče doseči soglasja med državami naslednicami, je to sporno vprašanje sicer ostalo navedeno v Prilogi C, a se je vsebinska rešitev preložila v prihodnost. 7. člen namreč določa, da se glede prevzema jamstev SFRJ ali NBJ za devizne hranilne vloge v poslovni banki in kateri koli njeni podružnici v kateri koli državi naslednici nemudoma začnejo pogajanja, ki bodo potekala pod pokroviteljstvom Banke za mednarodne poravnave (BIS). Iz nadaljevanja zgodbe vemo, da se ideja ureditve vprašanja prek pogajanj BIS (še) ni uresničila.

Tudi v okviru Priloge C je ustanovljen skupni odbor, v katerega vsaka država naslednica imenuje predstavnika osrednje banke ali drugega organa. Odbor skrbi za čimprejšnje dogovore o delitvi sredstev, pripravo seznama vseh zunanjih dolgov SFRJ in za razpravo o vseh odprtih vprašanih glede izvajanja Priloge C. V povezavi z učinkovitim izvajanjem sporazuma je pomemben dodatek prilogi, ki predstavlja »Pooblastilo za razkritje osrednjim bankam in/ali pristojnim ministrstvom glede podatkov o finančnih in drugih sredstvih SFRJ pri osrednjih bankah tretjih držav in/ali drugih finančnih ustanovah«. Gre torej za obveznost držav naslednic, da bodo omogočile prost dostop do evidenc in podatkov, ki jih zahteva katera koli država naslednica ter se nanašajo na finančna sredstva in obveznosti SFRJ in priskrbijo njihove kopije. Posebej pomembno je bilo, da se je ZRJ zavezala, čeprav tega kljub številnim pozivom ostalih držav naslednic ni dosledno izvajala, da omogoči dostop do podatkov o stanju na sredstvih SFRJ v tujini, ki so bila zaradi sankcij OZN več let zamrznjena.

550 B. Bohte, nav. delo (2001), str. 574.

Za Slovenijo je relevantna določba 2. odst. 8. člena Priloge C, ki določa, da se finančne obveznosti SFRJ po sporazumu, sklenjenem med SFRJ in Italijo 18. februarja 1983, o dokončni poravnavi medsebojnih obveznosti razdelijo med države naslednice, ki so upravičenke po tem sporazumu. Vprašanja, povezana s Tržaškim sporazumom, bosta obravnavali Hrvaška in Slovenija, vprašanja, povezana z Goriškim sporazumom, bo obravnavala le Slovenija. Priloga C vsebuje tudi dogovor, da nobena država naslednica proti nobeni drugi državi naslednici ne bo uveljavljala finančnih terjatev ali sprožila pravnih postopkov, povezanih z uvedbo nove valute ali vzpostavitve monetarne neodvisnosti držav naslednic (10. člen Priloge C).

Priloga D (Arhivi)

Priloga D v veliki meri sledi določbam Dunajske konvencije o nasledstvu držav iz leta 1983 ter najprej opredeljuje državne arhive SFRJ in mednje vključi vse arhive, ne glede na vrsto in lokacijo, od 1. decembra 1918, tj. od nastanka Kraljevine SHS. Gre za dokumente, ki jih je izdelala ali prejela SFRJ (ali njena predhodna oblika) pri izvajanju svojih funkcij in ki so na dan 30. junija 1991 skladno z notranjim pravom pripadali SFRJ.⁵⁵¹ Kot arhivski dokumenti štejejo vse vrste zapisov, tudi filmski, avdio- in videotrakovi ter drugi posnetki pa tudi vse oblike računalniških zapisov, vključno z dokumenti, ki so kulturna dediščina (1. člen Priloge D).

V splošnem velja, da je večina državnih arhivov po sporazumu postala **skupna dediščina** držav naslednic, ki imajo do njih prost in neoviran dostop. To pomeni, da državni arhivi SFRJ ostajajo v glavnem v Jugoslovanskem arhivu in drugih arhivih v Beogradu, druge države naslednice pa morajo imeti pravico do prostega in neoviranega dostopa, vpogleda in do kopiranja tega gradiva. Takšna ureditev je skladna s strokovno in z mednarodno prakso ter določili sporazuma, ki v 6. členu Priloge D dopušča možnost, da se države v šestih mesecih po začetku veljavnosti sporazuma dogovorijo za pravično delitev preostanka državnih arhivov med seboj ob upoštevanju vseh ustreznih okoliščin ter tudi načela spoštovanja celovitosti fondov ali pa te arhive obdržijo kot skupno dediščino držav. Če tak dogovor ni dosežen, kar

551 V nasprotju z državnimi arhivi se »republiški ali drugi arhivi« nanašajo na arhive katere koli države v njihovi nekdanji vlogi konstitutivnih republik SFRJ ali njihovih teritorialnih ali upravnih enot in pomenijo vse dokumente katerega koli datuma ali vrste, ne glede na to, kje so, ki jih je izdelala ali prejela katera koli izmed teh republik ali teritorialnih ali upravnih enot pri opravljanju svojih nalog in ki so 30. junija 1991 pripadali njim skladno z veljavnim pravom in so bili na podlagi zakona o upravljanju arhivov vsake od republik, ki so jih te hranile neposredno ali pa so bili pod njihovim nadzorom kot arhivi za kakršen koli namen. Ti arhivi so last ustrezne države naslednice in se ne nasledijo, razen v določenih izjemnih primerih (8. člen Priloge D).

se je tudi zgodilo v praksi, postanejo arhivi skupna dediščina. V obeh primerih lahko vsaka država naredi kopije takih arhivov, stroške pa si države pravično razdelijo.

Skladno z mednarodnopravnimi določbami in s splošno sprejetimi arhivskimi standardi se nekaj arhivskega gradiva vendarle **razdeli med države naslednice**. Po mednarodnem načelu provenience je dogovorjeno, da posamezne države naslednice nasledijo »državne arhive SFRJ, ki so bili premeščeni iz njihove prvotne lokacije« znotraj nekdanjih zveznih republik, države naslednice nasledijo tudi republiške in druge arhive, ki so bili premeščeni iz republike (2. člen Priloge D). Priloga upošteva tudi načelo funkcionalne pertinence, skladno s katerim del državnih arhivov, potreben za normalno upravljanje ozemlja ene ali več držav, preide na te države, ne glede na to, kje se ti arhivi dejansko nahajajo (3. člen Priloge D). Prav tako pa skladno z načelom teritorialne pertinence države naslednice nasledijo »del državnih arhivov SFRJ, ki sestavljajo skupino, ki se nanaša neposredno na ozemlje ene ali več držav; ali je bila izdelana ali sprejeta na ozemlju ene ali več držav; ali sestoji iz pogodb, katerih depozitar je bil SFRJ in se nanaša samo na zadeve v povezavi z ozemljem ene ali več držav ali na ustanove, ki imajo sedež na ozemlju ene ali več držav«. Za Slovenijo je pomembna tudi določba, da se izvirnik ali overjene kopije Osimske pogodbe in Osimskega sporazuma iz leta 1975 ter vsi s tem povezani sporazumi, arhivi in pripravljala dela, ki se nanašajo na njihova pogajanja in izvajanje, dajo na voljo Hrvaški in Sloveniji (4. člen Priloge D).

Če skladno z navedenimi pravili preidejo arhivi na več držav, se te med seboj dogovorijo, katera izmed njih bo dobila izvirnik in omogočila drugim, da si naredijo kopije (5. člen Priloge D). Sporazum za delitev arhivov na podlagi funkcionalne in teritorialne pertinence predvideva rok 24 mesecev od začetka veljavnosti sporazuma, ko so morale posamezne države naslednice pripraviti sezname takšnih arhivov, ki so se nasledili. Gre za instruktivski rok, ki omogoča praktično izvedbo delitve. Za izpolnitev te obveznosti je bil predpogoj takojšen prost in neoviran dostop do državnih arhivov SFRJ za vse države naslednice nemudoma po podpisu sporazuma, saj drugače teh popisov niso mogle kakovostno opraviti, dostop do arhivov v Beogradu pa je bil med vztrajanjem ZRJ na kontinuiteti onemogočen.⁵⁵²

Arhivi se nasledijo neodplačno, vendar stroške morebitnega prevoza nosi država, ki arhive nasledi. Posesnik izvirnika arhiva, ki se prenaša, lahko zase izdelata kopije tega gradiva. Ob izdelavi kopij se države dogovorijo o delitvi stroškov. Vsaka država, ki da arhive na voljo za kopiranje, zagotovi najboljši razpoložljiv izvod dokumenta za kopiranje ter prost in enak dostop vsem državam, ki dokument kopirajo (11. člen Priloge D). Sporazum je predvidel tudi srečanje predstavnikov ministrstev ali oddelkov,

552 B. Bohte, nav. delo (2001), str. 576.

pristojnih za arhive v vsaki državi, v kratkem roku po začetku veljavnosti sporazuma, da udejanjijo to prilogo in sprejmejo takojšnje mogoče ukrepe (12. člen Priloge D).

Priloga E (Pokojnine)

Priloga E v samo treh členih določa odgovornost držav naslednic do pokojnin in je bila osnovana na dokumentu, ki ga je delovna skupina Mednarodne konference o nekdanji Jugoslaviji (ICFY) pripravila že januarja 1993 – Osnutku o državljanstvu, pridobljenih pravicah in o pokojninah.⁵⁵³ Ob tem ne gre spregledati, da je bil sporazum podpisan šele desetletje po začetku razpada, zato so države naslednice ta vprašanja večinoma že rešile s svojimi notranjimi akti.

Priloga ločuje med pokojninami, ki jih je financirala posamezna država naslednica kot nekdanja zvezna republika SFRJ, in pokojninami, ki so bile financirane s strani SFRJ, tj. za nekdanje državne ali vojaške uslužbenke. Glede prvih odgovornost prevzame zadevna država naslednica, ne glede na narodnost, državljanstvo ali prebivališče posameznika (1. člen Priloge E). Glede drugih pa država naslednica nasledi odgovornost samo za svoje državljane, ob tem pa so določeni tudi podredni pogoji za posameznike, ki so državljani več držav naslednic. ZRJ je glede tega do zadnjega zastopala stališče, da je treba ustanoviti skupni fond, v katerega bi države naslednice plačevale prispevke za pokojnine nekdanjih državnih uslužbencev SFRJ. Ker so druge države zaradi predhodne ureditve z nacionalnimi zakonodajami temu nasprotovale, sporazum takšne rešitve ne predvideva,⁵⁵⁴ vendar pa omogoča, da za implementacijo te priloge lahko države naslednice sprejmejo dvostranske sporazume, ki prevladajo nad določbami te priloge (3. člen Priloge E).

Priloga F (Druge pravice, pravne koristi in finančne obveznosti)

Priloga F opredeljuje odnos držav naslednic do drugih pravic, pravnih koristi in finančnih obveznosti, ki niso opredeljene v preostalih delih sporazuma. Pravice in pravne koristi, na primer patenti, blagovne znamke, avtorske pravice ter licenčnine, se delijo med države naslednice skladno z deleži iz Priloge C, delitev pa vodi Stalni skupni odbor visokih predstavnikov (1. člen Priloge F).

Glede terjatev do SFRJ, ki niso posebej opredeljene s sporazumom, tak avtomatizem za določitev deležev ni vzpostavljen, ampak se morajo države naslednice obveščati o tovrstnih terjatvah ter jih nato obravnavati v okviru Stalnega skupnega odbora visokih predstavnikov (2. člen Priloge F).

553 M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 246.

554 B. Bohte, nav. delo (2001), str. 579.

Priloga G (Zasebno premoženje in pridobljene pravice)

Če večina pravil nasledstva držav ureja meddržavne odnose (delitev premoženja in dolgov ter arhivov, nasledstvo mednarodnih pogodb, članstvo v mednarodnih organizacijah), zaradi ozemeljskih sprememb nastanejo pomembne posledice tudi za posameznike in pravne osebe. Zaščita pridobljenih pravic fizičnih in pravnih oseb je eno izmed ključnih področij prava nasledstva držav.⁵⁵⁵ Nanaša se predvsem na državljanstvo, lastnino in na druge pravice, ki so jih imeli posamezniki v državi predhodnici in katerih usoda je ob nastanku nove države lahko negotova. Zato je hiter in učinkovit dogovor med zadevnimi državami glede teh pravic posebej pomemben. Dolgotrajnost iskanja rešitev ob razpadu Jugoslavije ter neusklajeno urejanje pravic civilnih in pravnih oseb vsake države naslednice posebej se še danes, prek številnih individualnih tožb na domačih in mednarodnih sodiščih, kaže kot neustrezno. Dramatične posledice na lastninskih in drugih pravicah je pustila tudi vojna in z njo povezane razselitve oseb.

Priloga G govori o zavarovanju zasebnega premoženja ter pridobljenih pravic državljanov in drugih pravnih oseb SFRJ, a to skoraj deset let po razpadu nekdanje skupne države.⁵⁵⁶ Priloga se v 1. členu jasno omejuje na državljane in pravne osebe SFRJ ter se torej ne opredeljuje do zasebnega premoženja in pridobljenih pravic nedržavljanov oziroma pravnih oseb, ki niso bile registrirane v SFRJ. Zanimivo se sporazum tu ne naslanja na 1. člen Dodatnega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki govori, da ima vsakdo pravico do mirnega uživanja svojega premoženja, ki ne sme biti nikomur odvzeto brez upoštevanja splošnih načel mednarodnega prava.

Tudi 2. člen Priloge G se začne z opredelitvijo, da se ščitijo pravice do premoženja in nepremičnega premoženja, ki je v državi naslednici ter do katerega so bili upravičeni državljani in druge pravne osebe SFRJ na dan 31. decembra 1990. Takšne pravice država naslednica priznava, varuje in ponovno vzpostavlja skladno s sprejetimi standardi in z normami mednarodnega prava »ne glede na narodnost, državljanstvo, začasno ali stalno prebivališče teh oseb«. Torej, če je pred razpadom SFRJ v določeni republiki obstajala lastninska pravica državljana ali pravne osebe SFRJ, se mora ta spoštovati tudi na strani novonastalih držav naslednic. Zaradi poteka časa, divjanja vojn in sprejetja notranjih zakonodaj v posameznih državah naslednicah Priloga G določa rešitev, ko se teh pravic ne more več uresničiti – v tem primeru so osebe upravičene do odškodnine skladno s civilnopravnimi in z mednarodnimi normami.

555 M. Škrk, nav. delo (1996), str. 34.

556 Tudi ta priloga je osnovana na Osnutku o državljanstvu, pridobljenih pravicah in o pokojninah. V času njegovega sprejetja leta 1993 je bila njegova osnovna ideja zaščita pravic posameznikov med vojno. M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 247.

Vsi navidezni prenosi pravic do premožnega ali nepremičnega premoženja, ki so bili sklenjeni pod prisilo ali v nasprotju z načeli in s pravili mednarodnega prava, tudi z načelom nediskriminatornega varstva teh pravic, po 31. decembru 1990, so nični.

Priloga G tudi določa, da države naslednice spoštujejo po načelu nediskriminacije vse **pogodbe**, ki so jih sklenili državljani ali druge pravne osebe SFRJ, države naslednice pa so zavezane, da poskrbijo za izpolnjevanje obveznosti iz pogodb, če je razpad SFRJ to preprečil (2. odst. 2. člena Priloge G). V praksi se je izkazalo, da obstaja določena nejasnost glede datuma sklenitve teh pogodb. V prevodih nekaterih držav naslednic, tudi v slovenščini, ki pa niso izvirne jezikovne različice, se člen nanaša na pogodbe, ki so bile sklenjene »od 31. decembra 1990« naprej, kar pa ni smiselno, saj sporazum ureja razmerja in nasledstvo države predhodnice, torej stanje do njenega razpada. V angleškem izvirniku se uporablja besedna zveza »as of 31 December 1990«, s čimer se zdi veliko prepričljivejše, da so mišljene pogodbe, ki so bile sklenjene pred razpadom SFRJ, torej do 31. decembra 1990. Ta presečni datum je referenčni datum za zaščito pridobljenih pravic za celotno Prilogo G, kot je to opredeljeno v 1. odst. 2. člena Priloge G. Cilj določitve tega referenčnega datuma je zaščita obstoječih lastninskih pravic in pogodb pred naknadnimi morebitnimi diskriminatornimi posegi kot posledica sovražnosti med državami na ozemlju nekdanje SFRJ. Logično gre za pravno zaščito pogodb, ki so že obstajale v času Jugoslavije.⁵⁵⁷

Države naslednice so po 4. členu Priloge G dolžne sprejeti vse potrebne ukrepe, kot jih zahtevajo splošna pravna načela oziroma so primerni za izvajanje načel priloge, kot sta sklepanje dvostranskih sporazumov ter obveščanje svojih sodnih in drugih organov. Ta obveznost vključuje zagotavljanje učinkovite uporabe določb Priloge G pred nacionalnimi sodnimi organi skladno s splošnimi pravnimi načeli – pravico do dostopa do sodišč, pravico do učinkovitih pravnih sredstev, neodvisnostjo sodstva itn. Nespoštovanje teh obveznosti, vključno s sklenitvijo dvostranskih sporazumov, če je to potrebno, predstavlja kršitev sporazuma in mednarodno odgovornost kršilke,⁵⁵⁸ vendar pa določbe dvostranskih sporazumov ne smejo biti v nasprotju z določbami o pridobljenih pravicah iz Priloge G (5. člen), s čimer je priznana prevlada teh določb nad dvostranskimi dogovori o istih zadevah.

Za posameznike, ki iščejo pravico pred sodišči držav naslednic, je ključna določba 7. člena Priloge G, ki določa, da imajo vse fizične in pravne osebe iz vsake države naslednice na podlagi vzajemnosti enako pravico dostopa do sodišč in drugih organov za uresničevanje varstva svojih pravic. Obveznost iz 7. člena je neposredno uporabljiva in zagotavlja, pod pogojem vzajemnosti/reciprocitete, vsem fizičnim in pravnim

557 M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 249.

558 Prav tam, str. 250.

osebam pravico do sodnega varstva pred nacionalnimi sodišči držav naslednic glede pravic, ki izhajajo iz nasledstva.⁵⁵⁹

559 Prav tam.

15. DEJANSKO URESNIČEVANJE SPORAZUMA O VPRAŠANJIH NASLEDSTVA

Sporazum o vprašanih nasledstva je ključni del enega najpomembnejših političnih procesov v regiji – procesa, ki je konec 20. stoletja sledil razpadu Jugoslavije, nastanku novih, neodvisnih držav, tudi Slovenije, ter njihove integracije v mednarodni skupnosti. Ker gre za edino mednarodno pogodbo med državami nekdanje Jugoslavije, ki ureja pravna in vsebinska nasledstvena vprašanja, ga nekateri v političnem smislu imenujejo Mirovna pogodba Jugoslavije.⁵⁶⁰ Zato je sporazum nedvomno zgodovinskega pomena, saj je edinstven večstranski mednarodnopravni dokument, ki ga je po razpadu SFRJ podpisalo in ratificiralo vseh pet držav naslednic. Z njim je bil potrjen njihov enakopravni status v odnosu do nekdanje skupne države in je bilo dokončno zanikano, da so se štiri republike od SFRJ protiustavno odcepile. Sicer pa sporazum, poleg tega da je pomembno pripomogel k nasledstveni praksi in doktrini mednarodnega nasledstvenega prava, skupaj s sedmimi prilogami pravno ureja dokončno skoraj vse vsebinske sklope nasledstvenih vprašanj po nekdanji SFRJ, od delitve premoženja in nepremičnega premoženja skupne države, njenih dolgov in obveznosti ter arhivov, do pravic posameznikov do pokojnin ter pravic iz zasebnega premoženja.⁵⁶¹

Tudi z današnje perspektive ostaja na mestu ocena, da je sporazum **pripomogel k stabilnosti** v regiji nekdanje Jugoslavije ter normalizaciji odnosov med njenimi državami naslednicami. Razumeti moramo, da je sporazum nastal komaj pet let po podpisu Daytonskega sporazuma ter končanju tragične in krvave vojne v Bosni in Hercegovini, tj. v času, ko je bilo zaupanje med državami naslednicami, ki so bile med seboj v vojni, in njihovim prebivalstvom na najnižji točki. Zato je že samo dejstvo, da je prišlo do dogovora med njimi, pa čeprav ponekod mogoče preveč ohlapnega ali ne povsem pravičnega, velik uspeh in investicija v prihodnost. S sporazumom se je želelo skladno z mednarodnim pravom in hitro zapreti to poglavje zgodovine držav naslednic, da bi te lahko »zadiahale«, neobremenjene s preteklostjo, in se posvetile razvoju, pristopu evroatlantskim integracijam in medsebojnemu sodelovanju. Urejanje nasledstvenih vprašanj brez dvoma pomeni pomemben prispevek k pomiritvi, rekoncilijaciji v regiji ter krepitvi dobrososedskih odnosov.

Ob preučitvi prakse držav in po več kot 20 letih od podpisa sporazuma njegova implementacija ni izpolnila pričakovanj in je nezadostna. Čeprav so se nekatera

560 G. Pajnkihar, nav. delo (2016), str. 15.

561 A. Polak Petrič, Pomen nasledstva, nav. delo (2012), str. 15–16.

pomembna vprašanja v veliki meri uredila, kot na primer delitev diplomatsko-konzularnih predstavništev in določenih finančnih sredstev, ostaja uresničevanje številnih konkretnih določb ujetnik nesoglasij med državami naslednicami in njihovega neiskrenega sodelovanja. Med države naslednice še vedno ni razdeljeno vse državno premoženje, arhivi in kulturna dediščina, neurejena ostajajo pomembna razmerja, vezana na zasebno premoženje in pridobljene pravice. Čeprav sporazum ponuja večinoma jasne in pravno ustrezne možnosti za dokončno razdelitev pravic in obveznosti ter ureditev zapuščine Jugoslavije, zaradi nedoslednega izvajanja sporazuma in številnih preprek nekaterih držav naslednic ostajajo določena nasledstvena vprašanja še danes odprta in predmet političnih sporov v regiji. Dejavnosti pogodbenic bi morale biti še bolj usmerjene v celovito izvajanje in uresničitev glavnega poslanstva sporazuma ter s tem zlasti v interesu svojih državljanov prispevati h krepitvi medsebojnih političnih, gospodarskih in kulturnih odnosov.

15.1 NA SPLOŠNO O IZVAJANJU SPORAZUMA O VPRAŠANJIH NASLEDSTVA

Iz prakse zadnjih 20 let izhaja, da je pomanjkljivo in nedosledno uresničevanje sporazuma rezultat več med seboj povezanih težav. Kot prvo, gre za določene slabosti določb samega sporazuma, ki **preveč stavi na soglasno in bona fide odločanje držav naslednic** pri vseh vprašanjih – od odločanja Skupnega odbora visokih predstavnikov in vseh drugih delovnih teles in odborov do mehanizmov za reševanje sporov. Slednja so predvidena v 5. členu sporazuma in v celoti temeljijo na soglasju vseh držav naslednic ter ne dopuščajo možnosti posredovanja sporov glede izvrševanja sporazuma tretji, neodvisni stranki, ki bi lahko rzsodila o zadevi. Težko je reči, ali je ob sklenitvi sporazuma šlo za naivnost pogajalcev ali končno prevlado stališč ZRJ (danes Srbije), ki je vztrajala na soglasju glede mehanizmov mirnega reševanja sporov. Glede na stanje takratnih odnosov med državami naslednicami in taktično prednost ZRJ, ki je posedovala večino državnega premoženja SFRJ doma in v tujini, vojaškega premoženja in arhivov, je bilo težko pričakovati, da bo odločanje in reševanje sporov izključno s soglasjem prispevalo k uspešnemu in učinkovitemu izvajanju sporazuma.

Na drugi strani smo priča **očitnemu neizvajanju določb ali zavlačevanju** enkrat ene, drugič druge države naslednice, glede na svoje lastne interese. Ker sporazum nima mehanizma, s katerim bi takšno ravnanje druge države naslednice lahko naslovile na pravno zavezujoč način, dolga leta ne prihaja do sklicev delovnih teles, pristojnih za uresničevanje, ter ostajajo določena sporna vprašanja nerešena in odprta. Tako lahko ena ali več držav naslednic blokira uresničevanje sporazuma na zanje neugodnih področjih brez posledic. Sporazum namreč kot obvezno sredstvo mirnega reševanja sporov ne predvideva mehanizmov, ki bi lahko pripeljali do pravno

zavezujoče in končne rešitve takšnega spornega vprašanja, na primer prek arbitraže ali sodne rešitve.⁵⁶²

Dejstvo, da je mednarodna skupnost, pod pokroviteljstvom katere je nastal sporazum, sčasoma izgubila interes za njegovo polno uresničitev, predstavlja dodaten razlog za počasen napredek. *Momentum* spremembe režima v Beogradu in volje držav, da uredijo nasledstvena vprašanja soglasno, je kmalu minil, posebej ko je Hrvaška potrebovala tri leta za ratifikacijo sporazuma in je ta šele potem začel veljati. Kratki roki, ki so na več mestih predvideni v sporazumu za izvrševanje določb in so želeli države spodbuditi k hitremu delovanju, so izgubili svoj smisel. Zatečeno stanje, ki je že tako ali tako obremenjevalo sklenitev sporazuma, se je še poglobilo. Slovenija je zaradi nezadovoljstva z uresničevanjem sporazuma ter z željo spodbuditi interes za sodelovanje predlagala, da se je v okviru širitvenega procesa EU vključila referenca na uresničevanje Sporazuma o vprašanih nasledstva v kontekstu spodbujanja dobrososedskih odnosov in spoštovanja mednarodnopravnih obveznosti držav. Vključitev potrebe po reševanju nasledstva po Jugoslaviji med aktualna vprašanja širitve EU na Zahodni Balkan je stalna praksa aktualnih širitvenih sklepov Evropske komisije (EK) in poročil EK o napredku posameznih držav Zahodnega Balkana, prav tako pa tudi na splošno v urejanje odnosov med EU in državami Zahodnega Balkana, kot so na primer Deklaracije z vrhov EU – Zahodni Balkan.⁵⁶³ Proces širitve EU na države Zahodnega Balkana, med katerimi so tudi države naslednice Jugoslavije (Srbija, BiH in Severna Makedonija), je pomemben politični vzvod za krepitev zavedanja o pomenu rešitve nasledstvenih vprašanj za razvoj dobrih medsosedskih odnosov v regiji ter spoštovanja vladavine prava. *Bona fide* spoštovanje mednarodnopravnih obveznosti, še posebej tistih, ki se nanašajo na reševanje odprtih vprašanj naše skupne zgodovine, je predpogoj za pristne in iskrene odnose ter zaupanje med državami naslednicami. Že Preambula sporazuma pravi, da je reševanje nasledstvenih vprašanj po SFRJ v interesu vseh držav naslednic in njihovih državljanov, stabilnosti v regiji ter dobrih medsebojnih odnosov.

Te ključne cilje sporazuma je treba imeti pred očmi v političnih stikih in razpravah v EU in med državami naslednicami. **Pravična in enakopravna delitev** premoženja, prost in neoviran dostop do skupnih arhivov, vrnitev kulturne dediščine ter varovanje zasebnega premoženja in pridobljenih pravic so vsekakor izjemnega pomena za države naslednice in njene prebivalce. Zaradi počasnega tempa izvajanja sporazuma in časovnega odmika se zdi, kot da tudi politični interes v državah naslednicah kopni. Politični dialog in odnosi so danes osredinjeni na veliko drugih dvostranskih,

562 M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 216.

563 Na primer Širitveni sklepi Sveta EU iz decembra 2022, točka 22; Deklaracija z Vrha EU – Zahodni Balkan v Bruslju leta 2023, točka 6.

regionalnih in globalnih vprašanj, reševanje nasledstvenih vprašanj pa ni vselej in povsod na prednostni listi.

Slovenija že več let, posebej pa po letu 2012, dosledno izpostavlja potrebo po izvrševanju nasledstvenih dogovorov, tudi na najvišji ravni v pogovorih z drugimi državami naslednicami. Celovita uresničitev sporazuma je temelj za stabilne, dolgoročne in za prijateljske odnose med državami podpisnicami. Zato prizadevanja za učinkovito reševanje še nerešenih nasledstvenih vprašanj ostajajo ena izmed prednostnih nalog slovenske zunanje politike v regiji.⁵⁶⁴ »Celovita uresničitev Sporazuma o vprašanih nasledstva in rešitev odprtih nasledstvenih vprašanj« je eno izmed prednostnih področij v kontekstu ciljev izvajanja zunanje politike Slovenije glede na Deklaracijo o zunanji politiki Republike Slovenije.⁵⁶⁵ Tudi strateški dokumenti za izvajanje zunanje politike Slovenije se vedno znova osredotočajo na nujnost reševanja nasledstvenih vprašanj. Na primer, strategija, sprejeta leta 2021, govori o tem, da sta za prihodnje dvostranske odnose z državami regije in uspešen zaključek procesa širitve EU na Zahodni Balkan izjemnega pomena dinamika in kakovost reševanja nasledstvenih vprašanj oziroma cilj dejanske in celovite uresnitve Sporazuma o vprašanih nasledstva, saj gre pri tem za urejanje pomembnih medsebojnih pravnih razmerij in znatnih finančnih obveznosti po razpadu skupne države pa tudi za politično odgovornost. Ureditev teh vprašanj je pomemben dejavnik zagotavljanja stabilnosti v regiji in izboljšanja midsosedskih odnosov, zato bo Slovenija pozorna na vse materialne in pravne vidike nasledstva ter z njim povezanih vprašanj, zlasti tistih, ki so pomembna za njene vitalne interese.⁵⁶⁶

Redno se prizadevanja za dosledno in polno uresničitev nasledstvenih vprašanj izpostavljajo v Akcijskih načrtih za delovanje Slovenije do Zahodnega Balkana, saj je to v pravnem, političnem, finančnem in zgodovinskem interesu Slovenije. Ob tem bo izpostavljen pomen zaprtja še odprtih nasledstvenih vprašanj za uspešen zaključek širitvenega procesa EU na Zahodni Balkan.⁵⁶⁷ Slovenija je tudi organizirala največji vsebinski dogodek po sklenitvi sporazuma, s ciljem opozoriti na njegov pomen in nedosledno implementacijo. Ob 15. obletnici podpisa sporazuma junija 2016 je v Državnem zboru Republike Slovenije potekala mednarodna konferenca z naslovom »Sporazum o vprašanih nasledstva – 15 let kasneje«, na kateri so svoje poglede na uresničevanje in pomen sporazuma podali visoki slovenski politični predstavniki,

564 G. Pajnikihar, nav. delo (2016), str. 15.

565 Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 53/15 (17. 7. 2015).

566 Slovenija: varna, uspešna in v svetu spoštovana, Zunanja politika Republike Slovenije.

567 Gl. na primer Akcijski načrt za delovanje Republike Slovenije do Zahodnega Balkana v letu 2024, str. 6–8.

visoka predstavica za nasledstvo ter domači in tuji strokovnjaki, med njimi tudi Wolfgang Petritsch, ki je kot nekdanji visoki predstavnik OZN za BiH sopodpisal Sporazum o vprašanih nasledstva na Dunaju.⁵⁶⁸ Slovenija s svojimi aktivnostmi in pobudami ostaja država naslednica, ki si najbolj aktivno in dosledno prizadeva za učinkovito in celovito izvajanje Sporazuma o vprašanih nasledstva.

Ena večjih težav pri izvajanju sporazuma je neredno sestajanje Stalnega skupnega odbora visokih predstavnikov držav naslednic, ki skladno s 4. členom nadzira učinkovito izvrševanje sporazuma, prav tako pa lahko daje priporočila vladam držav naslednic. Ideja je bila, da odbor na rednih zasedanjih razpravlja o vprašanih, povezanih z uresničevanjem sporazuma, išče učinkovite rešitve in s tem pomaga državam naslednicam. Do zdaj so se **visoki predstavniki držav naslednic** sešli komaj na petih rednih srečanjih ter sprejeli več priporočil vladam držav naslednic. Ker je uspešnost dela visokih predstavnikov vezana tudi na dinamiko njihovih srečanj, bi v prihodnje veljalo premisliti o možnostih, ki bi skladno s poslovníkom zagotavljale redna srečanja dvakrat letno. Tak način delovanja bi omogočal učinkovito reševanje še neurejenih nasledstvenih vprašanj. Slovenski visoki predstavniki so vedno pozivali k izvedbi srečanj in si prizadevali za čim bolj učinkovito delo skupnega odbora. Visoki predstavniki pri svojem delu sodelujejo s skupnimi odbori, ustanovljenimi za posamezna področja prilog k sporazumu. Tudi tu je zaznati zaostanke in nepripravljenost na strani nekaterih držav naslednic, da bi prišlo do rednih srečanj. Na slovenski strani Vlada Republike Slovenije imenuje predsedujoče in člane aktualnih odborov. Zdi se, da glede na dinamiko dela in dogovorov najuspešneje deluje Odbor po Prilogi B, v okviru katerega se je razdelilo ali prodalo večino diplomatsko-konzularnega premoženja SFRJ v tujini. Odbor po Prilogi A (delitev premoženja in nepremičnega premoženja) se je v dvajsetih letih sešel le dvakrat in ni dosegel kakšnih vidnejših vsebinskih rezultatov.

Z vidika Slovenije so **najpomembnejši izzivi** oziroma cilji do dokončne uresnitve Sporazuma o vprašanih nasledstva naslednji: pravična razdelitev jamstva za devizne vloge varčevalcev, dokončna razdelitev, prodaja in iskanje novih objektov diplomatsko-konzularnih predstavništva SFRJ v tujini, delitev kulturne dediščine, odprt in prost dostop do vseh arhivov nekdanje SFRJ, delitev in vračilo arhivskega

568 V okviru te konference je bila na ogled tudi razstava Zgodbe iz zapuščine (Slovenija in nasledstvo po Jugoslaviji), ki jo je pripravil Arhiv Republike Slovenije v sodelovanju z RTV Slovenija in Diplomatskim arhivom Ministrstva za zunanje in evropske zadeve. Namen razstave je bil predstaviti vsebino in pomen sporazuma, ki je bil ob podpisu prepoznan kot znamenje upanja stabilnosti v regiji in temelj za dobre sosedske politične, gospodarske in kulturne odnose med novimi državami. Razstava je bila v naslednjih letih na ogled v številnih evropskih in svetovnih prestolnicah.

gradiva, ki pripada državam naslednicam, digitalizacija skupnega jugoslovanskega arhivskega gradiva, razdelitev dolga SFRJ do mednarodnih organizacij, med drugim do OZN, delitev finančnih sredstev v bankah z mešanim kapitalom ter dosledno varstvo zasebnega premoženja in pridobljenih pravic državljanov in pravnih oseb nekdanje Jugoslavije.⁵⁶⁹ V Sloveniji za izvajanje Sporazuma o vprašanih nasledstva skrbijo resorna ministrstva, v katerih pristojnost sodijo posamezne zadeve, v sodelovanju z visokim predstavnikom RS za nasledstvo, ki ima v Sloveniji primarno vlogo pri koordinaciji, oblikovanju in predstavljanju stališč na tem področju.⁵⁷⁰ V Sloveniji od leta 1993 deluje tudi Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, ki je javni sklad, ustanovljen z namenom izvajanja sporazuma ter uveljavljanja pravic in poravnave obveznosti Slovenije v postopku delitve premoženja, pravic in obveznosti nekdanje SFRJ.⁵⁷¹ Minister za finance pa vodi koordinacijski odbor za vprašanja nasledstva Slovenije, ki določa strategijo delovanja države na tem področju. Vsi ti organi in posamezniki, ki so delovali v njih, so si zdaj že dve desetletji prizadevali za čim bolj uspešno uresničitev Sporazuma o vprašanih nasledstva, ki bi Sloveniji prinesla neposredne koristi in bi zadovoljila njene interese. Kot bo razvidno iz pregleda posameznih področij nasledstva po Jugoslaviji, Slovenijo in druge države naslednice čaka v prihodnje še veliko dela.

15.2 SLOVENSKA KULTURNA DEDIŠČINA (PRILOGA A)

Namen priloge A je pravična razdelitev premičnega in nepremičnega državnega premoženja SFRJ, in sicer je uveljavljeno načelo, da lastninska pravica preide na tisto državo naslednico, na ozemlju katere je bilo premoženje ob razglasitvi njene neodvisnosti (3. člen Priloge A). Izjemo od načela teritorialnosti predstavljajo predmeti, ki so velikega pomena za kulturno dediščino ene izmed držav naslednic in so po izvoru z ozemlja te države, saj preidejo na to državo. Gre zlasti za umetniška dela, rokopise, knjige, znanstvene zbirke, arhive ter druge predmete umetniškega, zgodovinskega ali arheološkega pomena za to državo. Ob priznanju teritorialnega načela, ko je večina opredmetenega premičnega premoženja SFRJ ostala na ozemlju Srbije, posebej nekdanje prestolnice v Beogradu, je ta določba izjemnega pomena za doseg pravične razdelitve premoženja države predhodnice, kar je skladno s splošnimi načeli in z

569 G. Pajnikhar, nav. delo (2016), str. 15.

570 Slovenski visoki predstavniki za nasledstvo so bili: Mateja Vraničar Erman, Andraž Zidar, Ana Polak Petrič, Miha Pogačnik in Rudolf Gabrovec.

571 Dozdajšnji direktorji Sklada RS za nasledstvo so bili: Metka Prevc, Peter Velkavrh, Miranda Groff Ferjančič, Andreja Kert, Tomo Malnarič in Roman Lešek.

običajnopravnimi pravili mednarodnega prava. Z zavlačevanjem dogovora v povezavi s tem se krši načelo *bona fides* uresničevanja sporazuma.

Slovenija je edina država naslednica, ki je leta 2015 srbski strani predala **seznam predmetov slovenske kulturne dediščine**, ki se nahajajo v nekdanjih ustanovah federacije v Srbiji; nekateri predmeti s tega seznama so bili zajeti že na seznamu arhivske dediščine (Priloga D), ki jo je Slovenija posredovala Srbiji leta 2006. Gre za 313 predmetov, ki jih je Slovenija opredelila kot slovensko kulturno dediščino skladno s 3. členom Priloge A Sporazuma o vprašanih nasledstva. Med njimi so likovna dela slovenskih avtorjev Božidarja Jakca, Matije Jame, Riharda Jakopiča, Lajčija Pandurja, Nikolaja Omerze, Ivane Kobilca in drugih, negovska čelada iz začetka 4. st. pr. n. št., poštna kočija, letalo Eda V ter izvorniki slovenskih filmov Kekec, Na svoji zemlji, Jara gospoda in drugi. Seznam se je pripravil na podlagi dostopnih virov takratne visoke predstavnice za nasledstvo, Ministrstva za zunanje in evropske zadeve, Ministrstva za kulturo in Narodne galerije.⁵⁷²

V povezavi s predanim seznamom se na strani Srbije zastavlja vprašanje glede prekoračitve roka iz Priloge A sporazuma. Ta namreč določa, da mora država naslednica čim prej določiti premoženje, ki ga šteje kot svojo kulturno dediščino, vendar najpozneje dve leti po začetku veljavnosti sporazuma, torej do leta 2006. Rok, ki ga določa 2. odst. 3. člena Priloga A je instrukcijski rok, ki je želel države naslednice spodbuditi k hitremu delovanju. Ne gre za prekluzivni rok, zaradi katerega bi pravica države naslednice do nasledstva svoje kulturne dediščine ugasnila. Takšna interpretacija bi bila neskladna z načelom pravične razdelitve premoženja ob razpadu države. Prav tako je treba poudariti, da je do prvega sestanka pristojnega Odbora po Prilogi A prišlo šele leta 2018, kar je, tudi zaradi nedostopnosti podatkov, otežilo pripravo omenjenih seznamov. Tako ima Slovenija še vedno možnost, da tudi na druge države naslednice naslovi vprašanje slovenske kulturne dediščine, ki se morebiti nahaja na njihovem ozemlju in je bila del premoženja nekdanje SFRJ, na primer v prostorih uradnih rezidenc in protokolarnih objektov federacije.

Zaradi neuspešnega delovanja skupnega Odbora držav naslednic po Prilogi A, ki se je v dvajsetih letih sešel le dvakrat, so se pogovori o usodi predmetov slovenske kulturne dediščine v Srbiji prenesli na dvostransko raven. Na skupni seji vlad leta 2018 sta predsednika vlad Slovenije in Srbije potrdila namero po takojšnjem operativnem sodelovanju na področju delitve predmetov kulturne dediščine. Dogovorjeno je bilo, da bodo pogovori najprej potekali na ravni strokovnjakov, ki bodo pripravili

572 Seznam zahtevanih slovenskih predmetov kulturne dediščine predan Srbiji, Delo, 17. april 2015, <<https://old.delo.si/kultura/razno/slovenija-od-srbije-zahteve-svoje-predmete-premicne-kulturne-dediscine.html>>. Gl. tudi Z. M. Jovanović, nav. delo.

strokovna merila in standarde za delitev konkretnih predmetov.⁵⁷³ Delovni skupini obeh držav sta se srečali že večkrat in se ukvarjata z vprašanjem statusa posameznih predmetov s seznama, na kateri podlagi so bili pridobljeni in v katerih ustanovah se nahajajo. Čeprav je ta proces dolgotrajen in nedokončan, se je odrazil v pomembnem delnem dogovoru, in sicer so bili leta 2022 Sloveniji vrnjeni originali **13 slovenskih filmov**, ki so se hranili v Jugoslovanski Kinoteki od leta 1968 in so bili del seznama predmetov slovenske kulturne dediščine iz leta 2015. V tem primeru je šlo, bolj kot za nasledstvo, za poravnavo obveznosti po pogodbi o hrambi in izročitvi filmov slovenski strani. Gre za filme, ki sodijo v slovensko filmsko klasiko, med njimi na primer prvi slovenski igrani celovečerni film *Na svoji zemlji* (1948), *Balada o trobenti in oblaku* (1961), *Kekec* (1951), *Jara gospoda* (1953).⁵⁷⁴

S srbske strani se večkrat odpira vprašanje t. i. **Titovih avtomobilov**. Gre za 15 avtomobilov, ki jih je uporabljal predsednik SFRJ in se nahajajo v Tehniškem muzeju Bistra ter naj bi pripadali Srbiji. Zdi se, da se mora v tem primeru uporabljati splošno teritorialno načelo iz Priloge A, po katerem opredmeteno premoženje SFRJ preide na državo naslednico, na katere ozemlju je bilo na dan, ko je razglasila neodvisnost. Titovi avtomobili so bili ob razpadu SFRJ v Tehniškem muzeju Bistra, premoženje nekdanjega predsednika SFRJ pa je bilo premoženje zvezne države. Avtomobili in ustanove, ki so jih predale muzeju, so bili jugoslovanski. Ni jasno, po katerem merilu bi omenjeni avtomobili predstavljali izključno srbsko kulturno dediščino. Večina Titovih avtomobilov od okoli 200 je vendarle po razpadu skupne države ostala v Beogradu.⁵⁷⁵

15.3 DIPLOMATSKA IN KONZULARNA PREDSTAVNIŠTVA SFRJ (PRILOGA B)

Delitev diplomatskih in konzularnih predstavništev SFRJ v tujini je zaradi velike vrednosti premoženja izjemnega pomena pri uresničevanju sporazuma. Po razpadu SFRJ je ZRJ (pozneje Srbija) brez dogovora med državami naslednicami posedovala in uporabljala veliko večino teh objektov, medtem ko so morale druge nove države naslednice

573 Poročilo Visokega predstavnika RS za nasledstvo za leto 2018, seznanitev na Vladi RS na 24. redni seji dne 21. marca 2019.

574 Dnevi slovenskega filma v Beogradu in vrnitev trinajstih slovenskih filmov, objava 9. 12. 2021, <<https://www.gov.si/novice/2021-12-09-dnevi-slovenskega-filma-v-beogradu-in-vernitev-trinajstih-slovenskih-filmov/>>.

575 Slovenija zahteva umetnine, Srbija Titove avtomobile, Delo, 1. februar 2018, <<https://old.delo.si/novice/politika/slovenija-zahteva-umetnine-srbija-titove-avtomobile.html>>.

najemati ali kupovati objekte. Za to dolgoletno izključno uporabo sporazum ne predvideva nobenih kompenzacij. Države naslednice si med seboj po določenih odstotkih v Prilogi B delijo 123 veleposlaništev, konzulatov in rezidenc nekdanjega SFRJ v tujini, seznam pa se lahko dopolnjuje z novimi nepremičninami, če so pozneje identificirane. Nepremičnine, ki so predmet delitve, so razdeljene na šest regij in pri delitvi se načelno poskrbi za to, da so vse države naslednice v vsaki regiji zastopane sorazmerno deležem (kvotam) iz sporazuma.

Delo na tem področju je eno najuspešnejših. Med države naslednice je po dogovoru in tudi dejansko prek primopredaj razdeljena večina nepremičnin v tujini. Tiste, ki jih zaradi določenih težav na terenu ali drugih okoliščin niso mogle razdeliti med seboj, so šle v skupno prodajo, izkupiček pa so si razdelile skladno z nasledstvenim delitvenim ključem po Prilogi B. V nekaterih primerih so se države dogovorile za fizično razdelitev velikih diplomatskih kompleksov med seboj. Odbor po Prilogi B, v katerem navadno sodelujejo generalni sekretarji zunanjih ministrstev držav naslednic, se redno srečujejo in razpravljajo o morebitnih še odprtih vprašanjih. Zdi se, da je to eno področij ureditve Sporazuma o vprašanjih nasledstva, glede katerega imajo vse države naslednice jasen finančni interes, zato je oblikovanje soglasja sorazmerno hitro in učinkovito. V sklepni fazi čaka države naslednice še naloga, da preverijo, ali po svetu obstajajo še morebitne druge nepremičnine SFRJ, ki niso zajete v seznamu Priloge B, vključno z nepremičninami, ki so jih uporabljali vojaški predstavniki SFRJ, ter si jih med seboj pravično razdelijo, v skladu z načeli iz Priloge B.

Sloveniji pripada **14 % od nepremičnin**, ki so v Prilogi B evidentirane kot premoženje diplomatskih in konzularnih predstavništev nekdanje SFRJ. Ocenjuje se, da je Slovenija v procesu delitve dobila že skoraj celotno kvoto, ki ji pripada. Na podlagi 1. člena Priloge B sporazuma ji je pripadla stavba veleposlaništva SFRJ v Washingtonu, ki jo Slovenija danes uporablja kot veleposlaništvo in rezidenco v ZDA. Nadalje je po podatkih Ministrstva za zunanje in evropske zadeve v delitvi nasledila generalni konzulat v Celovcu, generalni konzulat v Milanu, veličastno rezidenco nekdanje SFRJ v Rimu, stavbo veleposlaništva in rezidence nekdanje SFRJ v Maroku, rezidenco nekdanje SFRJ v Maliju, stanovanjski objekt nekdanje SFRJ v Brasilii, stavbo generalnega konzulata nekdanje SFRJ v Sao Paolu, zgradbi veleposlaništva in rezidence nekdanje SFRJ v Dar-Es-Salaamu v Tanzaniji, veleposlaništvo nekdanje SFRJ v Georgetownu (Gvajana), stanovanje nekdanje SFRJ v Rimu ter zemljišče nekdanje SFRJ v Bejrutu. O usodi naslednjih objektov odloča slovensko Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve, ki lahko objekte, če so za to primerni, uporablja za svojo diplomatsko službo v tujini, jih proda ali oddaja.

Svoj delež je Slovenija dobila tudi od skupnih prodaj petih nepremičnin, in sicer rezidence in znamenitega stalnega predstavništva nekdanje SFRJ pri OZN na Peti aveniji v New Yorku, skupnega objekta veleposlaništva in rezidence SFRJ v Bernu,

ki ga je v celoti odkupila Srbija, veleposlaništva SFRJ v Bonnu ter skupnega objekta veleposlaništva in rezidence v Tokiu. Slovenija je iz naslova navedenih prodaj prejela skupaj 11,7 milijonov evrov. Države naslednice so se dogovorile tudi o metodologiji za fizično delitev velikih kompleksov, katerih prodaja ne pride v poštev. Štiri države (Slovenija pri tem ne sodeluje) so si fizično razdelile kompleks veleposlaništva, rezidence in hiše v Braziliji in New Delhiju.

Izjemno uspešna je tudi realizacija 5. odst. 4. člena Priloge B, ki predvideva, da predmeti, ki so del diplomatsko-konzularnih predstavništev SFRJ in so velikega pomena za kulturno dediščino ene države, preidejo nanjo. Ker je bila Jugoslavija ena večjih evropskih držav in na čelu neuvrščene sveta, je v tujini to želela prikazati z razkošnimi veleposlaništvimi, konzulati in rezidencami. V svojih predstavništvih je imela tudi več kot dva tisoč umetniških del avtorjev iz vseh republik in avtonomnih pokrajin. Pogajanja za delitev omenjenih umetnin, ki predstavljajo kulturno dediščino posameznih držav naslednic, so se začela leta 2002, prve predaje pa so bile opravljene že leto za tem. Slovenija je do zdaj prevzela že prek 230 umetniških del eminentnih slovenskih avtorjev.⁵⁷⁶

15.4 ARHIVI (PRILOGA D)

Arhivsko gradivo nekdanje SFRJ obsega dokumente, ki jih je izdelala ali prejela SFRJ ali ena izmed prejšnjih ustavnih oblik jugoslovanske države od 1. decembra 1918 do 30. junija 1991, ne glede na to, kje so. To so lahko dokumenti v fizični obliki ali pa gre za filmske, avdio- in videotrakove ter druge posnetke ali pa za vse oblike računalniških zapisov. Večji del državnih arhivov SFRJ je skladno s sporazumom in z dogovorom med državami naslednicami opredeljen kot skupna dediščina držav in ostajajo v Beogradu, predvsem v Arhivu Jugoslavije, delno pa tudi v Vojnem arhivu, Diplomatskem arhivu in Arhivu NBJ. Glede teh arhivov se predvideva prost in neoviran dostop ter njihovo kopiranje predstavnikov zainteresiranih držav naslednic. Dostop do arhivov SFRJ je bil do sklenitve sporazuma v veliki meri onemogočen, številne težave pa so se pojavljale tudi pozneje. Arhiv Republike Slovenije že več let opravlja raziskovanje v arhivih v Beogradu; med evidentiranjem in pregledovanjem arhivskega gradiva nastajajo dragocene kopije. Danes se dostop

⁵⁷⁶ Pri tem delu delitve že leta sodeluje v imenu Slovenije Barbara Jaki, direktorica Narodne galerije. V sodelovanju visoke predstavnice za nasledstvo z Ministrstvom za zunanje in evropske zadeve in Narodno galerijo je bila med majem in oktobrom 2015 v Narodni galeriji na ogled razstava Vrnitev ambasadorjev umetnosti. Razstava 68 izbranih umetniških del 34 slovenskih avtorjev, ki so nekoč krasila diplomatska in konzularna predstavništva nekdanje SFRJ v tujini, je rezultat večletnih prizadevanj za vrnitev tega dela kulturne dediščine Sloveniji.

do arhivov SFRJ v Beogradu, posebej v Arhivu Jugoslavije in Diplomatskem arhivu MZZ Republike Srbije, izboljšuje, raziskovalci pa se še vedno srečujejo s težavo, da nekateri jugoslovanski arhivi niso bili prevzeti v Arhiv Jugoslavije, ampak se še vedno hranijo pri posameznih ustvarjalcih, ki ne omogočajo neoviranega dostopa skladno s Sporazumom o vprašanih nasledstva (Narodna banka Jugoslavije, Ministrstvo za obrambo, varnostne službe).⁵⁷⁷ **Oviranje dostopa** državam naslednicam do arhivskih gradiv, ki so danes skupna dediščina ter so nastali v in bili del skupne države, ni skladno z načeli mednarodnega prava in določbami sporazuma. Tudi Dunajska konvencija o nasledstvu držav iz leta 1983 v kontekstu nasledstva arhivov ob razpadu države posebej opozarja na pravico narodov do razvoja, informacij o njihovi zgodovini in do njihove kulturne dediščine (4. odst. 31. člena). Arhivsko gradivo je pomemben del identitete vsake države, pridobitev arhivskega gradiva ali vpogled vanj pa sta nujna za normalno delovanje držav, pogosto tudi z vidika zaščite vitalnih nacionalnih interesov.

V trendu s časom in tehnološkim napredkom, ki ponuja **digitalizacijo arhivov** in s tem široko dostopnost do njih, so se na pobudo Slovenije s podpisom pisma o nameri leta 2014 začeli pogovori o digitalizaciji arhivov SFRJ. Gre za arhivska gradiva, ki bodo kot skupna dediščina ostala v arhivih v Srbiji, njihove digitalne kopije pa bi bile dostopne državnim arhivom vseh držav naslednic. Glavni cilji projekta so digitalizirati arhivsko gradivo na podlagi mednarodnih in nacionalnih standardov, povečati njegovo dostopnost skladno s pravili stroke in z nacionalnimi zakonodajami, zagotoviti varnostne kopije in s tem zaščititi izvirno arhivsko gradivo, okrepiti arhivsko sodelovanje v regiji z delitvijo in izmenjavo strokovnih in tehničnih virov ter poskrbeti za lažje izvajanje sporazuma.⁵⁷⁸ Leta 2016 se je izvedel prvi pilotni projekt, v katerem je bil digitaliziran eden izmed manjših fondov skupnega gradiva Predsedstva Vlade FNRJ. Prizadevanja na tem področju se nadaljujejo, predvsem s podporo Slovenije in v smeri pridobivanja politične podpore za projekt, angažiranja pri pridobivanju sredstev iz mednarodnih finančnih virov ter spodbude znanstvenoraziskovalnim ustanovam po Evropi za podporo projektu z vidika preučevanja novejših zgodovine jugovzhodne Evrope. Realizacija tega pomembnega projekta bi omogočila širšo dostopnost arhivov SFRJ državam naslednicam in javnosti, večjo varnost pred morebitnim uničenjem ali poškodovanjem arhivov ter ohranitev njihove vsebine za naslednje rodove. Ker gre za skupno dediščino, je prav, da pri tem sodelujejo finančno in organizacijsko vse države naslednice. Češka in Slovaška sta na primer že skupaj digitalizirali in objavili na spletu vse arhivsko gradivo nekdanjega parlamenta od leta 1918, ki je sicer ostalo v Pragi.

577 G. Pajnkihar, nav. delo (2016), str. 36.

578 Prav tam, str. 38. Pri tem projektu je tvorno dolga leta sodeloval nekdanji direktor Arhiva Republike Slovenije Bojan Cvelfar.

V nasprotju z arhivi v skupni dediščini, ki ostanejo v Srbiji, Priloga D predvideva, da se nekaj arhivskega gradiva vendarle razdeli med države naslednice. Gre za državne arhive SFRJ, ki so nastali v določeni državi naslednici, a so bili iz nje premeščeni (načelo provenience), so potrebni za normalno upravljanje ozemlja države naslednice (načelo funkcionalne pertinence) in ki se nanašajo neposredno na ozemlje države naslednice, so bili izdelani ali sprejeti na ozemlju države naslednice, ali so pogodbe, katerih depozitar je bila SFRJ, in se nanašajo samo na zadeve v povezavi z ozemljem te države naslednice (načelo teritorialne pertinence). Sporazum določa, da morajo države naslednice določiti sezname takih arhivov v dveh letih od začetka veljavnosti sporazuma, prav tako pa tudi sezname, na katere se nanaša načelo spoštovanja celovitosti fondov državnih arhivov SFRJ (6. člen Priloge D). Slovenija je v letu 2006 Srbiji izročila **seznam arhivskega gradiva** skladno s temi določbami sporazuma, seznam pa se z rednim evidentiranjem v beograjskih arhivih nenehno izboljšuje in dopolnjuje.⁵⁷⁹ Dodatno je Slovenija leta 2015 posebej identificirala 126 mednarodnih pogodb nekdanje Jugoslavije, ki se nanašajo na slovensko ozemlje in katerih izvirniki skladno z določbami sporazuma pripadejo Sloveniji, na primer pogodbe o državni meji, meddržavnih služnostih in vodnogospodarskih vprašanjih, decembra 2017 pa je Srbiji predala tudi zahtevek za vračilo gradiv, ki se nahajajo v Vojnem arhivu Beograd.

V letih 2016 in 2017 je visoka predstavnica Slovenije za nasledstvo od Srbije prevzela **103 mednarodne sporazume**, ki jih je sklenila SFRJ in se nanašajo izključno na ozemlje Republike Slovenije (t.i. radicirane pogodbe). Gre za prvo in hkrati edino restitucijo državnih arhivov SFRJ kateri koli državi naslednici. Hkrati s sporazumi je Slovenija prevzela tudi mejno dokumentacijo za mejo z Italijo (kopenska meja), Madžarsko (conca A) in z Avstrijo, ki med drugim vsebujejo geodetske in topografske podatke ter zemljevide. Pri tem gre za pomemben uspeh slovenske diplomacije in stroke, a do restitucije vseh arhivov, do katerih je upravičena Slovenija, je še dolga pot. Za Slovenijo je posebnega pomena tudi pridobitev izvirnikov Osimskih sporazumov, glede česar pa po srečanju leta 2010 še ni dosežen dogovor s Hrvaško, kot to predvideva sporazum. Prav tako še vedno ni zagotovljen neoviran in prost dostop do vse skupne arhivske dediščine v Beogradu.

15.5 ZASEBNO PREMOŽENJE TER PRAVICE DRŽAVLJANOV IN PRAVNIH OSEB (PRILOGA G)

Priloga G sporazuma se nanaša na **zasebno premoženje** državljanov in pravnih oseb ter zavezuje države naslednice, da to premoženje varujejo skladno z določbami

⁵⁷⁹ Prav tam, str. 37.

sporazuma, čeprav gre za zasebnopravna razmerja in ne za meddržavne terjatve ali obveznosti. Premoženje, ki je bilo v državi naslednici ter do katerega so bili upravičeni državljani in druge pravne osebe SFRJ na dan 31. decembra 1990, morajo države naslednice priznati, varovati in ga znova vzpostaviti skladno s sprejetimi standardi in z normami mednarodnega prava ne glede na narodnost, državljanstvo, začasno ali stalno prebivališče teh oseb. Po načelu nediskriminacije je treba spoštovati vse pogodbe, ki so jih sklenili državljani ali pravne osebe SFRJ.

Slovensko stališče je ves čas, da je priloga G sestavni del sporazuma in za njeno izvajanje skladno z načelom **neposredne uporabe** mednarodnih pogodb ni treba sprejeti nobenih zakonodajnih in izvedbenih pravnih aktov, torej so določbe sporazuma v tem delu neposredno uporabljive. Tako so slovenski upravni in sodni organi tudi postopali v konkretnih primerih ter so pravnim in fizičnim osebam iz držav naslednic nekdanje SFRJ v Sloveniji priznane lastninska pravica in druge stvarnopravne pravice na premoženju in nepremičnem premoženju.⁵⁸⁰ V povezavi z izvajanjem Priloge G v Srbiji ni enotne prakse zaradi nasprotnih stališč izvršne in sodne oblasti do vprašanja vzajemnosti med državama. 7. člen Priloge G namreč na podlagi vzajemnosti priznava enako pravico dostopa do sodišč in drugih organov držav naslednic fizičnim in pravnim osebam iz vsake države naslednice. Medtem ko Vlada Republike Srbije priznava vzajemnost in praviloma omogoča vračanje zahtevanih nepremičnin slovenskim podjetjem, sodišča ugotavljajo, da vzajemnosti ni ter zahtevke slovenskih podjetij zavračajo. Slovenija s konkretnimi upravnimi in sodnimi odločbami slovenskih upravnih in sodnih organov dokazuje, da priznava vzajemnost pri zaščiti pravic do premoženja srbskih poslovnih subjektov in da se Priloga G neposredno uporablja. Vprašanje Slovenija preučuje tudi v dvostranskem dialogu s Srbijo.⁵⁸¹

Uresničevanje Priloge G je posebej problematično v odnosih med Srbijo in Hrvaško ter med BiH in Hrvaško.⁵⁸² Težave izvirajo predvsem iz neenotnega razumevanja neposredne uporabljivosti Priloge G in nespoštovanja obveznosti varovanja pridobljenih pravic v povezavi s premoženjem gospodarskih subjektov in posameznikov s strani posameznih držav naslednic. Dodatno težavo predstavlja tudi dejstvo, da je med razpadom SFRJ na področju premoženjskopравnih pravic obstajal še koncept družbene lastnine; do privatizacije oziroma lastninskega preoblikovanja posameznih gospodarskih subjektov je prišlo šele pozneje. Delovanje in srečanja visokih predstavnikov za nasledstvo so bila v preteklosti večkrat blokirana zlasti zaradi nesoglasij med

580 Srečanje visokih predstavnikov za nasledstvo 13. novembra v Zagrebu, <<https://www.gov.si/novice/srecanje-visokih-predstavnikov-za-nasledstvo-13-novembra-v-zagrebu/>>.

581 Akcijski načrt za delovanje Republike Slovenije do Zahodnega Balkana v letu 2024, str. 7.

582 Po nekaterih ocenah gre med Srbijo in Hrvaško za skupno okoli 3 milijarde evrov vredno premoženje.

določenimi državami naslednicami na tem področju. Na srečanju Stalnega skupnega odbora visokih predstavnikov za nasledstvo novembra 2015 je bila potrjena neposredna uporabljivost Priloge G in izpostavljeno, da je sklepanje dvostranskih sporazumov dopustno, ne pa nujno za izvajanje te priloge.⁵⁸³

Razprava o neposredni uporabi Priloge G, zlasti glede varstva zasebne lastnine in pridobljenih pravic po razpadu Jugoslavije, predstavlja bogato množico pravnih razlag v državah naslednicah.⁵⁸⁴ Hrvaški avtorji in sodstvo se nagibajo k stališču, da Priloga G za učinkovito izvajanje svojih načel zahteva dodatne zakonodajne ali dvostranske posege in je ne označujejo za neposredno uporabljivo, saj je odvisna od nadaljnjih ukrepov za uresničevanje pravic, ki so v njej opisane.⁵⁸⁵ To stališče temelji na razlagi, da določbe Priloge G, čeprav so del nacionalnega pravnega reda, niso dovolj natančne ali neposredne, da bi jih bilo treba neposredno izvajati brez dodatnih pravnih ukrepov. Nasprotno pa slovenski avtorji ponujajo nasprotno stališče in poudarjajo neposredno uporabljivo naravo 7. člena krovnega sporazuma, ki vsem fizičnim in pravnim osebam iz držav naslednic na podlagi vzajemnosti nalaga enak dostop do sodišč.⁵⁸⁶ To stališče trdi, da pogoj vzajemnosti ne izključuje neposredne uporabnosti, ampak uveljavlja neposredno upravičenost do sodnega varstva pravic, povezanih z dedovanjem, in postavlja 7. člen kot nadrejeni potrebi po dodatnih zakonodajnih aktih, ki jih predlaga 4. člen Priloge G. Ta razhajanja poudarjajo zapleteno prepletanje med obveznostmi iz mednarodnih pogodb in nacionalnimi pravnimi okviri. Nasprotujoče si razlage med hrvaškim in slovenskim vidikom ponazarjajo izzive pri enotni uporabi mednarodnih sporazumov v različnih pravnih sistemih ter odražajo širše teme pravnega pluralizma in dinamične narave vključevanja mednarodnega prava v nacionalne pravne rede.

ESČP je obravnavalo več zadev v povezavi s praktično uporabo Priloge G; na tem mestu omenjamo dve najbolj značilni. **Zadeva *Vegrad proti Srbiji*** se je nanašala na slovensko podjetje Vegrad, d. d., ki je imelo pred razpadom SFRJ podjetje v Srbiji. Po osamosvojitvi Slovenije so srbski odloki prestrukturirali podjetja iz drugih nekdanjih jugoslovanskih republik, ki so delovala v Srbiji, zaradi česar se je začel postopek insolventnosti proti Vegradu. Družba Vegrad, d. d., je trdila, da ji je bilo premoženje

583 S tem je bilo »sanirano« priporočilo visokih predstavnikov iz Beograda iz leta 2009, kjer se je zaradi neustreznega prevoda izrecno omenjala obveznost sklepanja dvostranskih sporazumov za implementacijo Priloge G. Na kar se je pri svojem odločanju naslonilo tudi ESČP.

584 Gl. tudi R. D. Vukadinović, nav. delo; V. Čolović, nav. delo.

585 Gl. npr. V. Crnić - Grotić, S. Fabijanić Gagro, P. Perišić, nav. delo; odločitev Ustavnega sodišča Republike Hrvaške, št. U–I–1777/2003 z dne 13. marca 2009.

586 Gl. na primer M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo.

v Srbiji odvzeto v nasprotju z določbami Priloge G, ter zahtevala priznanje, zaščito in ponovno vzpostavitev lastninske pravice. Srbska sodišča so postopek ustavila, sklicujoč se na potrebo po sklenitvi dvostranskih sporazumov med državami naslednicami za obravnavo tovrstnih vprašanj. ESČP je leta 2019 odločilo, da je vloga nedopustna, saj je ugotovilo, da tožeče podjetje ni zadovoljivo dokazalo, da je imelo po nacionalnem, srbskem pravu, četudi na podlagi spornih razlogov, pravico zahtevati vrnitev svojega premoženja.⁵⁸⁷ ESČP je v obrazložitvi ugotavilo, da so domača, srbska sodišča opredelila, da je treba na podlagi Sporazuma o vprašanih nasledstva, posebej Priloge G, sprejeti ukrepe za njegovo izvajanje, saj da sporazum ni primeren za neposredno uporabo, kar naj bi potril tudi Skupni stalni odbor viskojih predstavnikov za nasledstvo.⁵⁸⁸

Zadeva Mladost Turist proti Hrvaški pred ESČP se je nanašala na srbsko družbo, ki je zahtevala lastništvo zemljišča in počitniških hišic na otoku Murter na Hrvaškem, s katerimi je v času SFRJ na podlagi pravice uporabe upravljal Mladost Turist. Hrvaška je z različnimi odloki prenesla premoženje srbskih podjetij, vključno z zadevnim zemljiščem, na hrvaško državo. Družba Mladost Turist je na podlagi Sporazuma o vprašanih nasledstva zahtevala vračilo ali odškodnino, pri čemer se je posebej sklicevala na Prilogo G. Vsa hrvaška sodišča so zahtevke družbe zavrnila. Sodišča so utemeljevala, da sporazum sicer priznava načelo varstva lastnine, vendar pa njegove določbe Priloge G niso neposredno uporabljive ter da je potreben dodaten zakonodajni ali dvostranski ukrep. Poudarila so, da sporazum družbi ne daje samodejne pravice do lastninske pravice ali nadomestila, ne da bi bili sprejeti takšni ukrepi. Tožnik je navajal nasprotno, da je Priloga G neposredno uporabljiva v notranje pravnem redu vseh držav naslednic in zavezuje tudi hrvaška sodišča. Dvostranski sporazum med Hrvaško in Srbijo ni bil sklenjen že več kot desetletje in kot kaže ne bo nikoli. Mladost Turist je upravičeno trdil, da se z dopuščanjem argumenta glede potrebe po sklepanju dvostranskih sporazumov daje državam naslednicam možnost obstrukcije Sporazuma o vprašanih nasledstva, kar ni skladno z načelom praktičnega in učinkovitega zagotavljanja pravic iz EKČP.⁵⁸⁹ Tudi v tej zadevi je ESČP leta 2018 pritožbo razglasilo za nedopustno, sicer v prvi vrsti iz razloga ugovora *ratione temporis*, a se je tudi strinjalo z razlago domačih hrvaških sodišč. Zapisalo je, da Hrvaška ni sklenila nobenega mednarodnega sporazuma oziroma ni sprejela zakonodaje, s čimer bi aktivirala določbe Priloge G sporazuma.⁵⁹⁰

587 *Vegrad, d. d. v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 6234/08), 34. odst.

588 Prav tam, 32. odst.

589 *Mladost Turist v. Croatia* (ESČP, zadeva št. 73035/14), 45–47. odst.

590 Prav tam, 57. odst.

Čeprav sodba ESČP velja le med strankama v sporu, pomeni neugoden precedens za podobne primere, ki se po vsej verjetnosti še bodo znašli pred tem sodiščem.

Odločitvi ESČP v teh zadevah opozarjata na pomemben izziv: vrzel med načeli, določenimi z mednarodnimi sporazumi, in njihovim praktičnim izvajanjem na nacionalni ravni. Sklicevanje sodišč na potrebo po dodatnih pravnih ukrepih, ki presegajo samo ratifikacijo Sporazuma o vprašanih nasledstva, odraža odnos nekaterih držav naslednic do reševanja nasledstvenih vprašanj. Tak odnos zahteva proaktivna pravna in diplomatska prizadevanja vpletenih držav, da bi zagotovile uresničitev ciljev sporazuma – zlasti varstvo lastninskih pravic. Če povzamemo, je neposredna uporaba Priloge G v nekaterih državah naslednicah omejena z razlagalnim stališčem nacionalnih sodišč, ki čakajo na nadaljnje zakonodajne akte ali dvostranske sporazume za operacionalizacijo določb Sporazuma o vprašanih nasledstva. To stališče poudarja zapletenost usklajevanja mednarodnih sporazumov z domačimi pravnimi sistemi, zlasti v okoliščinah, ki jih zaznamujejo politična občutljivost in dediščina razpada države.

15.6 NEKATERA DRUGA VPRAŠANJA IZVAJANJA SPORAZUMA (PRILOGI E IN F)

Priloga F, ki pokriva vse druge pravice, pravne koristi in finančne obveznosti SFRJ, dopušča možnosti za dogovor med državami naslednicami o številnih vprašanih, ki niso izrecno urejena s sporazumom in so se mogoče pojavila šele pozneje. Na primer patenti, blagovne znamke, avtorske pravice, licenčnine, terjatve in dolgovi do SFRJ se med države naslednice razdelijo po deležih, določenih za delitev finančnih sredstev SFRJ, torej Sloveniji pripade 16-odstotni delež. Na tem področju so bili v preteklosti že doseženi pomembni dogovori, na primer o razdelitvi sredstev (licenčin), ki so pripadala SFRJ v Svetovni organizaciji za intelektualno lastnino (WIPO) in so bila na njenem računu. Prav tako so se leta 2013 države naslednice dogovorile o razdelitvi dolga SFRJ do Mednarodne agencije za jedrsko energijo (IAEA), kar je bil pomemben dosežek, ki bi se lahko uporabljal kot zgled za reševanje drugih vprašanj dolga nekdanje skupne države do mednarodnih organizacij, posebej do OZN.⁵⁹¹

Delno povezano s Prilogo F je ESČP odločal v **zadevi *Zaklan proti Hrvaški***, pri čemer je posameznik zahteval povrnitev sredstev, ki so jih leta 1991 na hrvaškem ozemlju začasno zasegli carinski organi nekdanje SFRJ. Po osamosvojitvi Hrvaške je bil upravno-kazenski postopek, uveden zaradi poskusa prečkanja državne meje z

591 G. Pajnkihar, nav. delo (2016), str. 32.

neprijavljenim denarjem, najprej ustavljen, nato pa je zastaral. Zaradi dolgotrajne prekinitve, za katero so odgovorni hrvaški organi, Zaklan ni mogel zahtevati vračila svojih sredstev, zato je sodišče ugotovilo kršitev njegove pravice do mirnega uživanja premoženja iz člena 1 Protokola št. 1 k EKČP. V sodbi je bilo preučeno tudi načelo teritorialnosti, skupaj z drugimi merili za obravnavo škode, nastale zaradi jugoslovanskega nasledstva. Pomembno vlogo v obrazložitvi sodišča je imela zlasti institucionalna povezava med organom ozemeljske enote (republike) jugoslovanske federacije kot povzročiteljem kršitve in organom države naslednice. Kljub argumentom hrvaške vlade, da je bila kršitev posledica dejanj zveznih organov pred osamosvojitvijo in da bi moral Zaklan zahtevati vrnitev svojih sredstev od Srbije, kjer se je denar nahajal, je sodišče ugotovilo, da je Hrvaška prevzela upravni postopek proti Zaklanu, hrvaškemu državljanu. Sodišče je tako ugotovilo, da je bilo stanje, na katero se je pritožil Zaklan, mogoče pripisati hrvaškemu organom, pri čemer je poudarilo širše posledice obravnavanja zahtevkov in škod, ki izhajajo iz jugoslovanskega nasledstva.⁵⁹² Sodišče svoje odločitve sicer ne naslanja neposredno na Prilogo F, ampak na (pre)dolgo trajajoče upravne postopke in s tem povezane kršitve, vendar prilogo kljub temu omenja. Priloga F določa, da vse zahtevke proti SFRJ, ki niso izrecno navedeni v sporazumu, obravnava Stalni skupni odbor visokih predstavnikov za nasledstvo, države naslednice pa se morajo o teh zahtevkih medsebojno obveščati, vendar Hrvaška tega ni storila. Ta priloga je zlasti pomembna v primerih, kot je Zaklanova, ko je treba skrbno preučiti posledice razpada SFRJ za pravice in zahtevke posameznikov. Odločitev ESCP v navedeni zadevi tako ni potrdila le kršitve lastninskih pravic zaradi postopkovnih zamud hrvaških organov, ampak je poudarila tudi širši kontekst obravnave zahtevkov, povezanih z razpadom SFRJ, in pomen sodelovanja držav naslednic pri reševanju teh nasledstvenih vprašanj.⁵⁹³

Na srečanju Stalnega skupnega odbora leta 2019 so se visoki predstavniki za nasledstvo začeli pogovarjati o reševanju še enega pomembnega vprašanja, in sicer ureditvi in vzdrževanju **vojnih grobišč** nekdanje SFRJ v tujini, posebej sta izpostavljeni obeležji Barletta in San Sepolcro v Italiji.⁵⁹⁴ Iz preteklosti so znani neslavni primeri zanemarjenih in nedostojnih obeležij, ki so pripadali SFRJ, po razpadu države pa zanje zaradi odsotnosti soglasja ni skrbela nobena izmed držav naslednic. Eden takšnih primerov je bil mavzolej v Olomucu, v katerem so bili posmrtni ostanki vojakov iz prve svetovne vojne, ki so prihajali iz dežel, pozneje združenih v Jugoslavijo, med njimi tudi številni Slovenci. Mavzolej je bil last SFRJ, po razpadu države pa lastništvo med državami naslednicami ni bilo urejeno in mavzolej je klavrno propadal.

592 *Zaklan v. Croatia* (ESČP, zadeva št. 57239/13), 85. odst.

593 Prav tam, 55. odst. in 89.–91. odst.

594 Srečanje visokih predstavnikov za nasledstvo 13. novembra v Zagrebu.

Na predlog Slovenije, ko dogovor med državami naslednicami glede lastništva ni bil mogoč, poleg tega pa sporazum tega vprašanja izrecno ne ureja, se je mavzolej predal v lastništvo mestu Olomuc in to ga je tudi renoviralo.

V kontekstu nepremičnin, ki jih je imela SFRJ v tujini, se odpira tudi vprašanje lastništva in uporabe **Beneškega paviljona**. Nekdanji jugoslovanski paviljon na Beneškem bienalu že od razpada naprej uporablja izključno Srbija, druge države naslednice pa morajo iskati druge lokacije. Nad glavnim portalom paviljona še ostaja osrednji napis »Jugoslavia«, kar je eden zadnjih mednarodnih manifestativnih ostankov prezentacije države, ki je ni več.⁵⁹⁵ Za nasledstvo tega premoženja je zapleteno tudi lastništvo, saj je lastnica zemljišča beneška občina, za kar je SFRJ plačevala simbolično najemnino, v uradnih dokumentih pa je kot lastnik paviljona še vedno vpisana »jugoslovanska vlada«. Jugoslovanski paviljon ni bil neposredno uvrščen v Sporazum o vprašanih nasledstva, so se pa visoki predstavniki na srečanju leta 2019 dogovorili, da se bo to obravnavalo v okviru Priloge F.⁵⁹⁶ Slovenija predlaga sklenitev dogovora o ureditvi lastniškopravnih razmerij skladno z načeli Priloge F in poziva k dogovoru o možnosti uporabe paviljona vseh držav naslednic ali odkupu paviljona ene izmed držav naslednic.⁵⁹⁷

Več let se je med državami naslednicami v pogovorih izpostavljalo tudi vprašanje obnove paviljona in postavitve stalne razstave v bloku 17 v **Spominskem muzeju taborišča Auschwitz – Birkenau**. Ta tematika ni zajeta v določbah Sporazuma o vprašanih nasledstva, je pa izjemnega pomena za pietetno počastitev spomina na taboriščnice in taboriščnike, zaprte v omenjenem koncentracijskem taborišču med drugo svetovno vojno, ki so prihajali iz nekdanje Jugoslavije. Leta 2024 so države naslednice SFRJ in Črna gora v okviru UNESCO podpisale meddržavni sporazum, skladno s katerim so se zavezale h kritju stroškov obnove in postavitve stalne razstave. Delež delitve stroškov je določen po nasledstveni formuli iz Priloge C, po kateri je Slovenija dolžna prevzeti 16 odstotkov vseh obveznosti (skupaj 320.000 evrov). Pri reševanju omenjene problematike ne gre za neposredna pogajanja in dogovor v kontekstu Sporazuma o vprašanih nasledstva, saj se je večletni dialog odvijal med kulturnimi ministrstvi zunaj mehanizmov sporazuma in njegovih prilog. Je pa bila delitev iz Priloge C sporazuma na strani zadevnih držav sprejeta kot pravična rešitev za delitev stroškov tudi v tem primeru, kar pomeni, da je bil sporazum podlaga za reševanje problematik, povezanih z razpadom nekdanje skupne države, ki neposredno

595 Se sploh kdo pogaja za nekdanji skupni paviljon? Delo, 2. junij 2015, <<https://old.delo.si/kultura/vizualna-umetnost/se-sploh-kdo-pogaja-za-nekdanji-skupni-paviljon.html>>.

596 Srečanje visokih predstavnikov za nasledstvo 13. novembra v Zagrebu.

597 Akcijski načrt za delovanje Republike Slovenije do Zahodnega Balkana v letu 2024, str. 6.

z njim niso urejene. To je pomemben precedens tudi za prihodnost. Dodatna specifična dogovora glede jugoslovanskega paviljona v Auschwitzu je sodelovanje Črne gore, ki sicer ni država naslednica po SFRJ, je pa država naslednica po ZRJ. To pomeni, da sta si Srbija in Črna gora v tem primeru pravično med seboj razdelili skupno breme, ki pade na nekdanjo ZRJ.⁵⁹⁸

Področje **pokojnin**, kot to določa Priloga E sporazuma, je eno redkih nasledstvenih vprašanj po Jugoslaviji, ki je zgledno urejeno. Države naslednice so med seboj sklenile dvostranske sporazume na področju socialne varnosti in uredile vprašanja zagotavljanja pokojnin. Slovenija je sklenila takšne sporazume s Hrvaško, Severno Makedonijo, z Bosno in Hercegovino ter s Srbijo. S tem je izpolnila obveznosti iz Sporazuma o vprašanjih nasledstva.

15.7 FINANČNA SREDSTVA IN OBVEZNOSTI (PRILOGA C)

Nasledstvo sredstev in obveznosti je v očeh javnosti pogosto zaradi finančnega vidika videno kot najpomembnejši del sporazuma. V tej prilogi gre za eno najzapletenejših vprašanj, tudi zato, ker so morale države naslednice prevzeti obveznosti nekdanje skupne države do mednarodnih finančnih organizacij in tujih komercialnih upnikov veliko prej, pred začetkom delitve skupnega finančnega premoženja. Ker je do sklenitve sporazuma prišlo šele deset let po razpadu države predhodnice, so države naslednice v praksi posamično ali skupaj predhodno sklenile dogovore o nasledstvu članstva v mednarodnih finančnih organizacijah ter s tem povezano razdelitvijo večjega dela sredstev in obveznosti SFRJ, kot na primer z Mednarodnim denarnim skladom, s Svetovno banko in z njo povezanimi ustanovami, z Evropsko banko za obnovo in razvoj, Afriško razvojno banko, Medameriško razvojno banko ter Evropsko investicijsko banko. Hkrati so posamezne države naslednice že razdelile del zunanjega dolga nekdanje SFRJ do t.i. Pariškega kluba in del t.i. Londonskega kluba po Novem finančnem sporazumu iz leta 1988.⁵⁹⁹ 3. člen Priloge C hkrati tudi določa, da so omenjene razdelitve dokončne in jih ne bo ponovno načejala nobena država naslednica.

Dodatna posebna okoliščina pri delitvi sredstev SFRJ v tujini je bilo dejstvo, da je po razpadu države Varnostni svet OZN sprejel gospodarske sankcije proti Zvezni republiki Jugoslaviji, ki so vključevale prepoved razpolaganja s finančnimi sredstvi Narodne banke Jugoslavije (NBJ) in SFRJ, vendar so bile v praksi te različno

598 Gl. poglavje 17.1.

599 Posebej za Slovenijo gl. M. Mrak, nav. delo, str. 165 – 170; M. Mrak, F. Arhar, nav. delo.

spoštovane oziroma izvajane.⁶⁰⁰ Zato se je ob podpisu sporazuma zastavilo ključno vprašanje, katero finančno premoženje se deli. Države naslednice so se najbrž zaradi pragmatičnosti odločile, da se delijo **razpoložljiva sredstva**, torej sredstva SFRJ, ki so bila ob podpisu sporazuma še na voljo.

Prva delitev finančnih sredstev soglasno med državami naslednicami se je realizirala tik pred sklenitvijo Sporazuma o vprašanjih nasledstva, ko so države naslednice 10. aprila 2001 dosegle sporazum o razdelitvi premoženja (delnice ter zlato in druga devizna sredstva) nekdanje NBJ pri Banki za mednarodne poravnave (BIS) v Baslu. Pri tem so soglašale z uporabo delitvenega ključa, ki ga je določil Mednarodni denarni sklad; Slovenija je prejela 16,39-odstotni delež. Ta dogovor je Dodatek in neločljiv del sporazuma. Banka Slovenije je iz tega naslova nasledila 1.310 delnic BIS ter v juniju 2001 prejela ustrezní delež monetarnega zlata ter finančnih sredstev.

S sporazumom so se države naslednice dogovorile, da je treba razdeliti vsa razpoložljiva finančna sredstva, ki jih je imela SFRJ v tujini (gotovina, zlato, hranilne vloge in vrednostni papirji), lastniški delež kapitala SFRJ v Jugoslovanski banki za mednarodno ekonomsko sodelovanje (JUBMES) ter neto znesek, ki izhaja iz medbančnih klirinških dogovorov (Dodatek 2 Priloge C). Določile so deleže, skladno s katerimi se finančna sredstva delijo. Odbor držav naslednic, pristojen za ta vprašanja, je delo začel takoj po podpisu sporazuma in je na svojih rednih zasedanjih rešil številna vprašanja. Uspešno so se skladno z dogovorjenimi deleži med države naslednice razdelila monetarno zlato in sredstva v tujih valutah, ki so se nahajala v tujih komercialnih bankah.⁶⁰¹ Postopki delitve preostalih razpoložljivih sredstev v **jugoslovanskih bankah z mešanim kapitalom** (*joint venture banks*) v tujini so v večini primerov izredno dolgotrajni, ker so predmet likvidacijskih postopkov oziroma sodnih postopkov. Do sedaj je zaključena razdelitev pri štirih od skupno osmih bank z mešanim kapitalom.⁶⁰² Dejansko stanje depozitov je veliko nižje, kot

600 G. Pajnkihar, nav. delo (2016), str. 31.

601 Kot zadnja so se leta 2014 delila sredstva pri francoski banki Credit Lyonnais. Trgovinsko sodišče v Parizu je v sodelovanju z veleposlaništví držav naslednic izdalo sodbo, s katero je odmrznilo sredstva nekdanje NBJ v višini 24,47 milijona evrov; od tega je Sloveniji pripadalo 3,9 milijona evrov in obresti. Sloveniji kot naslednici SFRJ 3,9 milijona evrov iz francoske banke, Delo, 27. maj 2014, <<https://old.delo.si/gospodarstvo/finance/sloveniji-kot-naslednici-sfrj-3-9-milijona-evrov-iz-francoske-banke.html>>.

602 Zaključeni so postopki razdelitve preostalih sredstev nekdanje NBJ pri naslednjih mešanih bankah: LBS Bank v New Yorku (Slovenija je svoj delež sredstev prejela v letu 2003 v višini 5,9 milijonov USD), Anglo Yougoslav Bank v Londonu (Slovenija je svoj delež sredstev prejela v letih 2007 in 2008 v višini 2,6 milijonov GBP) ter Agencija Beogradske banke v New Yorku in Agencija Jugobanke v New Yorku (Slovenija je svoj delež sredstev prejela v letu 2017 v skupni višini 8,1 milijonov

je navedeno v 5. členu Priloge C sporazuma. Delitev naj bi po podatkih, ki jih je ob podpisu sporazuma predložila delegacija ZRJ, namreč obsegala skupaj 645,55 milijonov USD (na dan 31. marca 2021), po podatkih, ki so jih predstavniki NBJ predložili septembra 2001 pa naj bi bilo na računih teh bank le 56 milijonov USD.⁶⁰³ Vprašanje porabe teh sredstev in bilanc na računih ostaja odprto vprašanje, glede katerega imajo države naslednice po mednarodnem pravu in 9. členu Priloge C obveznost razkritja poročil, dokumentacije, informacij in podatkov o finančnih sredstvih in obveznostih vseh ustanov nekdanje SFRJ. Države naslednice imajo tudi pravico neoviranega dostopa do arhivov Narodne banke Jugoslavije (NBJ), kar je Odbor držav naslednic stalno izpostavljal pri svojem delu in posledično uspel pridobiti posamezne dokumente, medtem, ko je neoviran dostop do arhiva NBJ zaenkrat še onemogočen.⁶⁰⁴

Sloveniji pripada 16 % razpoložljivih finančnih sredstev v tujini in hkrati enak delež še neporavnanih ali na novo pripoznanih obveznosti. Skupno finančno premoženje nekdanje SFRJ, ki ga je pridobila Slovenija na osnovi Priloge C, je ocenjeno na **220 milijonov evrov**, kar zajema tudi ladjo Triglav, ki jo je prejela kot delno poplačilo njenih terjatev do Ruske federacije iz naslova klirinškega poslovanja SFRJ s Sovjetsko zvezo.⁶⁰⁵ V času po začetku veljavnosti sporazuma so bila rešena tudi vprašanja klirinškega dolga Albanije, Mehike in nekdanje Sovjetske zveze do SFRJ. Med državami naslednicami ostajajo odprta vprašanja, povezana s klirinškim dolgom do Češke in Slovaške ter morebitnim dolgom do Libije, prav tako pa s prevzemom še neporavnanih dolgov SFRJ do mednarodnih organizacij, tudi do OZN. Skladno z določili

USD). Tu gre za razdelitev le dela preostalih sredstev. Agencija za zavarovanje depozitov (DIA) iz Beograda je namreč s pristojnim bančnim uradom v New Yorku (*New York State Banking Department*) leta 2007 dosegla dogovor, na osnovi katerega je bilo 40 % sredstev obeh agencij, kar je znašalo 52,6 milijonov USD, prenesenih na DIA. Razdelitev teh sredstev med države naslednice ostaja nerešeno vprašanje. Prav tako so še vedno v teku postopki razdelitve preostalih sredstev nekdanje NBJ pri naslednjih mešanih bankah: Adria Bank na Dunaju, kjer teče sodni postopek za razdelitev sredstev, Banque Franco Yougoslave v Parizu, kjer od leta 2000 poteka likvidacijski postopek, podružnica Beogradske banke IBU na Cipru, glede katere je v letu 2014 Slovenija prijavila terjatev iz naslova depozita nekdanje NBJ v likvidacijskem postopku, ter LHB v Frankfurtu. Slednja je leta 2012 vrnila licenco za bančno poslovanje in se preoblikovala v finančno družbo.

603 Andrej Brstovšek, Po šestih letih so se sestali visoki predstavniki za nasledstvo po Jugoslaviji, *Dnevnik*, 13. november 2015, <<https://www.dnevnik.si/1042724707>>.

604 Na rednem srečanju visokih predstavnikov za nasledstvo v Zagrebu leta 2019 je slovenska delegacija v razpravi o t. i. mešanih bankah v tujini poudarila pomen razkritja vseh relevantnih informacij in se zavzela za neoviran dostop do arhivov Narodne banke nekdanje SFRJ. Srečanje visokih predstavnikov za nasledstvo 13. novembra v Zagrebu.

605 G. Pajnkihar, nav. delo (2016), str. 32.

Priloge C, da se razdelijo tudi finančna sredstva v tujini, ki ob podpisu sporazuma niso bila znana, je Slovenija uspela pridobiti tudi ustrezen delež teh sredstev, na primer iz sklada *Banayou Trust*.

Neplačane obveznosti SFRJ do OZN so posledica dolgoletnega spornega statusa Jugoslavije v tej mednarodni organizaciji, ko je OZN vse do leta 2000 SFRJ vodila kot državo članico te organizacije ter ji zaračunavala članarino, ZRJ pa je svojo tezo o kontinuiteti želela podkrepiti, vsaj v prvih letih, s plačevanjem članarine Jugoslavije. Štiri države naslednice, med njimi tudi Slovenija, so postale nove članice OZN in so od tega trenutka naprej plačevale svojo članarino. Ko se je zastavilo vprašanje neporavnanih obveznosti SFRJ, niso imele nobene pravne ali moralne obveznosti za ta del dolga, še posebej, ker so vsa leta nejasnega statusa OZN opozarjale na nedoslednosti in nepravilnosti, tudi ob zaračunavanju članarine Jugoslaviji od leta 1992 do leta 2000.⁶⁰⁶ Po dolgih pogajanjih med državami naslednicami, sekretariatom OZN in drugimi državami članicami OZN je bila leta 2008 v GS OZN sprejeta resolucija št. 63/249 o neplačanih obveznostih nekdanje Jugoslavije. Glavni dosežek dogovora je bil, da si države naslednice razdelijo med seboj le neplačane obveznosti, ki so nastale iz članstva SFRJ v OZN do 27. aprila 1992, torej do dokončnega razpada SFRJ, ko je nastala še zadnja država naslednica (ZRJ). Gre za znesek 1,254.230 USD, ki si ga države naslednice razdelijo glede na datume nasledstev in deleže o delitvi finančnih sredstev ter obveznosti iz 2. odst. 5. člena Priloge C.⁶⁰⁷ Neplačane obveznosti Jugoslavije, ki so nastale po tem datumu, so bile odpisane, saj so se beležile na račun države, ki ni več obstajala. Generalni sekretar OZN je leta 2018 državam naslednicam predlagal konkreten predlog razdelitve dolga, s tem da bi se najprej poravnali najstarejši dolgovi. Vse države naslednice, razen Srbije, so se s predlogom strinjale. Zaradi nesoglasja ostaja zadeva še naprej odprta.

Dogovor glede ureditve poplačila deviznih varčevalcev je vse do zadnjega ogrožal podpis sporazuma na Dunaju. Ureditev v 2. in 7. členu Priloge C je kompromis, ki je omogočil dogovor, ob zavezi držav naslednic, da bodo vprašanje dokončno uredile v nadaljevanju pod pokroviteljstvom Banke za mednarodne poravnave (BIS) v Baslu. »O prevzemu jamstev SFRJ ali Narodne banke Jugoslavije za devizne hranilne vloge ... se nemudoma začnejo pogajanja, pri čemer je zlasti treba upoštevati zaščito deviznih hranilnih vlog posameznikov. Ta pogajanja bodo potekala pod pokroviteljstvom Banke za mednarodne poravnave« (7. člena Priloge C). Pogajanja pod pokroviteljstvom BIS so se začela že takoj jeseni 2001 in so se končala brez dogovora, Slovenija pa si je od takrat vztrajno prizadevala za nadaljevanje pogovorov med podpisnicami sporazuma. Ker meddržavna pogajanja niso bila uspešna, so posamezni varčevalci,

606 Gl. poglavje 13.

607 Dokument OZN A/RES/63/249.

katerih devizne vloge so po razpadu SFRJ ostale nepoplačane, sprožili številne sodne postopke v državah naslednicah in na mednarodni ravni. V letu 2014 je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) odločilo v korist varčevalcev (*primer Ališić*), vendar pa s tem vprašanje pravične razdelitve tega dolga nekdanje SFRJ med državami naslednicami ostaja nerešeno. Zaradi kompleksnosti in velikega pomena problematike za Slovenijo vprašanje t. i. »starih« deviznih vlog obravnavamo natančneje v nadaljevanju.

15.8 PREOSTALA NASLEDSTVENA VPRAŠANJA PO JUGOSLAVIJI

Sporazum o vprašanih nasledstva določenih vidikov nasledstva po Jugoslaviji ne ureja. Gre za vprašanja nasledstva članstva v mednarodnih organizacijah, mednarodnih pogodb in državljanstva. Ker so države naslednice same že predhodno uredile ta vprašanja in je od razpada skupne države preteklo že deset let, to ni bilo več potrebno. Ob podpisu sporazuma je bilo jasno, da med državami naslednicami obstajajo tudi spori, vezani na določitev meja med nekdanjimi sosednjimi republikami. Ker gre za zapletene ozemeljske spore, ki vključujejo vitalne interese držav, jih v okviru sporazuma ni bilo smotno niti mogoče reševati.

O članstvu držav naslednic v OZN in drugih mednarodnih organizacijah smo že podrobno pisali.⁶⁰⁸ Epilog dolgoletnega spora je dejstvo, da so štiri države naslednice (Slovenija, Hrvaška, BiH, Severna Makedonija) postale članice OZN v letih 1992 in 1993, medtem ko je ZRJ (danes Srbija) vztrajala na priznanju kontinuitete po nekdanji SFRJ. Leta 2000, ko je končno priznala, da ji ta status ne pripada, je zaprosila tudi ona za novo članstvo v OZN. Na podoben način so države naslednice postale države članice tudi drugih mednarodnih organizacij. Ob podpisu Sporazuma o vprašanih nasledstva je zato bilo to vprašanje v veliki meri razrešeno in ni bilo potrebe po njegovem urejanju s to mednarodno pogodbo. Tudi državljanstvo so države naslednice urejale samostojno kmalu po razglasitvi neodvisnosti. Glavna obveznost držav v mednarodnem pravu pri tem je, da ne pride do primerov oseb brez državljanstva (apatridov).

Nasledstvo mednarodnih pogodb

Nasledstvo mednarodnih pogodb je eno najpomembnejših področij, saj države naslednice s tem, ko nasledijo mednarodnopravne pravice in obveznosti države predhodnice, determinirajo svoj odnos do drugih držav in subjektov mednarodnega prava

608 Gl. poglavje 13.1.

ter opredelijo svoj položaj v mednarodni skupnosti. Ureditev nasledovanja mednarodnih pogodb je zato izjemnega pomena za zagotavljanje stabilnih in predvidljivih odnosov v mednarodni skupnosti, prav tako pa tudi za vse prebivalce, ki živijo v državi naslednici. Države naslednice SFRJ so morale zato po razglasitvi neodvisnosti čim prej pravno urediti svoje dvostranske in večstranske pogodbene odnose in niso mogle čakati med desetletnimi brezplodnimi pogajanjmi. Ker so do podpisa sporazuma bolj ali manj že uredile to vprašanje, ni bilo prave potrebe za njegovo omembo v Sporazumu o vprašanih nasledstva.

Področje nasledstva mednarodnih pogodb podrobno ureja Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb iz leta 1978.⁶⁰⁹ Posebej konvencija ne omenja »razpada« države predhodnice, ampak pravila glede takšne situacije obravnava v razdelku o odcepitvi. Države naslednice SFRJ so nasledstvo mednarodnih pogodb uredile na različne načine. Ključni notranje pravni akt za **Slovenijo** je Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki v 3. členu določa, da mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila SFRJ, še naprej veljajo, če se nanašajo na ozemlje Republike Slovenije. S tem je Slovenija pri urejanju nasledstva mednarodnih pogodb izhajala iz načela avtomatičnega nasledstva (kontinuitete) veljavnosti mednarodnih pogodb, ki je vsebovano v 34. členu Dunajske pogodbe o nasledstvu iz leta 1978. Nasledene mednarodne pogodbe za Republiko Slovenijo veljajo od dneva nasledstva oziroma od dneva razglasitve neodvisnosti – od 25. junija 1991. To področje ureja tudi Zakon o zunanjih zadevah,⁶¹⁰ ki v 80. členu opredeljuje, da se pri nasledstvu mednarodnih pogodb uporabljajo pravila mednarodnega prava, Zakon o zunanjih zadevah in drugi predpisi Republike Slovenije. Prav tako zakon predvideva postopanje v primerih nasledstva – za dvostranske pogodbe poudarja pomen posvetovanj, ki jih z drugo pogodbenico opravi Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve. Po sprejetju akta o notifikaciji nasledstva v državnem zboru ministrstvo za zunanje in evropske zadeve z drugo pogodbenico sklene dogovor o nasledstvu dvostranskih mednarodnih pogodb (81. člen), glede večstranskih mednarodnih pogodb pa vlada državnemu zboru predloži v sprejetje predlog akta o notifikaciji nasledstva, po njegovem sprejetju pa Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve depozitarju notificira nasledstvo (82. člen).

Glede **dvostranskih mednarodnih pogodb** se glede na samo naravo takšne pogodbe predvideva, da ta velja za državo naslednico, na katero ozemlje se pogodba nanaša, če je dvostranska pogodba veljala na dan nasledstva in če sta se o tem obe strani (država naslednica in tretja država sopogodbena) izrecno strinjali ali je o strinjanju mogoče

609 Gl. poglavje 4.

610 Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113/03 – uradno prečiščeno besedilo.

konkludentno sklepati iz njunih dejanj.⁶¹¹ Za nadaljevanje veljavnosti dvostranske pogodbe za državo naslednico je torej ključno soglasje druge pogodbenice. Zaradi tega razloga mora država naslednica opraviti posvetovanja z drugo pogodbenico. Državi se dogovorita in razvrstita dvostranske mednarodne pogodbe, ki so veljale na dan nasledstva in se nanašajo na ozemlje države naslednice, v tri kategorije: ali jih obdržita med seboj v veljavi, jih zamenjata z ureditvijo z novim dvostranskim sporazumom ali pa prenehajo veljati.⁶¹² Na tak način je delovala tudi Slovenija. Ko je bil po posvetovanjih dosežen dogovor z drugo pogodbenico, se je pripravil osnutek not med zunanjima ministrstvoma, s katerima se je potrdilo nasledstvo pogodb. Na tej podlagi je Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve pripravilo predlog akta o notifikaciji nasledstva pogodb, ki ga je skladno z notranjepravnim postopkom sprejel državni zbor. Akt o notifikaciji nasledstva se tudi objavi v Uradnem listu. Po končanem notranjepravnem postopku se pogodbenici po diplomatski poti o tem obvestita in si izmenjata noti o nasledstvu.⁶¹³ Skladno s to noto je opredeljeno, katere dvostranske pogodbe ostanejo v veljavi in katere ne. Tako je Slovenija uredila pogodbeno razmerja s številnimi državami.⁶¹⁴ Podobno so nasledstvo dvostranskih mednarodnih pogodb uredile tudi druge države naslednice.

SFRJ je bila pogodbenica številnih (odprtih) **večstranskih mednarodnih pogodb**. 34. člen Dunajske konvencije o nasledstvu iz leta 1978 predvideva avtomatično nasledstvo mednarodnih pogodb, tudi če je država predhodnica preneha obstajati. Po konvenciji ostanejo vse pogodbe, ki so bile na dan nasledstva držav v veljavi za ozemlje države predhodnice, v veljavi za vsako državo naslednico. Tiste pogodbe, ki so bile v veljavi samo za del ozemlja države predhodnice, ostanejo v veljavi za države naslednico, na katero se to ozemlje nanaša. S tem je konvencija želela poudariti načelo kontinuitete in stabilnosti razmerij, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb. Takšna ureditev velja za pogodbe, ki na dan nasledstva že veljajo. Za pogodbe, ki na dan nasledstva še ne veljajo na območju države predhodnice, začnejo veljati po dnevu nasledstva ali vsebujejo pridržke, se ob razpadu uporablja drugačno pravilo. Takrat se mora država naslednica do takih pogodb opredeliti s pisno notifikacijo, naslovljeno na depozitarja. Vedno se države naslednice lahko med seboj sporazumejo o drugačni ureditvi, kar se v primeru Jugoslavije zaradi dolgotrajnih pogajanj in vztrajanja Srbije

611 24. čl. Dunajske konvencije (1978).

612 V.-D. Degan, nav. delo (2000), str. 201.

613 M. Grašek, nav. delo, str. 142.

614 Npr. Akt o notifikaciji nasledstva Sporazumov nekdanje Jugoslavije z Republiko Italijo, Ur. l. RS, št. 40/1992; Akt o notifikaciji nasledstva Sporazumov nekdanje Jugoslavije z Republiko Finsko, Ur. l. RS, št. 40/1992; Akt o notifikaciji nasledstva Sporazumov nekdanje Jugoslavije s Kraljevino Tajsko, Ur. l. RS, št. 58/1992.

po kontinuiteti ni zgodilo. Prav tako avtomatično nasledstvo, predvideno v Dunajski konvenciji iz leta 1978, ne velja, če bi bila uporaba pogodbe za državo naslednico nezdružljiva s predmetom in z namenom pogodbe ali bi bistveno spremenila pogoje njene izvršitve.

Praksa večine držav ob razpadu Sovjetske zveze in SFRJ je takšna, da so vse države naslednice, razen Ruske federacije, z notifikacijo obvestile depozitarje mednarodnih pogodb, da jih nasledijo ali k njim pristopajo, ne glede na to, da jim po 34. členu konvencije tega niti ne bi bilo treba. Slovenija je že kmalu po razglasitvi neodvisnosti deklarirala, da načelno priznava kontinuiteto pogodbenih pravic in obveznosti iz mednarodnih pogodb, ki jih je SFRJ sklenila pred 25. junijem 1991, ob tem pa navedla, da nekatere med njimi zaradi dejstva neodvisnosti Slovenije niso več uporabne ali so zastarele, zato Slovenija pregleduje vsako izmed njih.⁶¹⁵ Skladno s tem je pri generalnem sekretarju OZN 6. julija 1992 deponirala prvo notifikacijo nasledstva konvencij OZN, katerih pogodbenica je bila SFRJ. Gre za 55 konvencij, med katerimi so pogodbe o človekovih pravicah in diplomatsko-konzularnih odnosih; pozneje se je ta seznam dopolnjeval.⁶¹⁶ Generalni sekretar OZN je kot depozitar v noti 22. oktobra 1992 navedel, da notifikacija nasledstva Republike Slovenije učinkuje od 25. junija 1991. Podobno je Slovenija obvestila druge mednarodne organizacije in jim po sprejetju akta o notifikaciji nasledstva v državnem zboru posredovala seznam mednarodnih pogodb, katerih pogodbenica je bila SFRJ in ki po nasledstvu zavezujejo Slovenijo. Specializirane agencije (WIPO, ICAO, IMO) in IAEA kot posebna agencija OZN so v vlogi depozitarke šteje, da je Republika Slovenija z notifikacijo nasledstva retroaktivno postala članica večstranskih pogodb s 25. junijem 1991. Drugače sta ravnala UNESCO in Svet Evrope, ki sta štela Slovenijo za pogodbenico naslednjih konvencij od datuma prejema notifikacije nasledstva.⁶¹⁷

Slovenija je pri urejanju nasledstva večstranskih mednarodnih pogodb, katerih pogodbenica je bila SFRJ, izhajala iz načela avtomatičnega nasledstva (kontinuitete) mednarodnih pogodb, kot ga določa 34. člen Dunajske konvencije iz leta 1978. Kljub temu je spoznala, da le enostranska izjava o prevzemu pogodb SFRJ ne zadoštuje. Za to, da pridobi članstvo v večstranskih pogodbah, je pri depozitarjih deponirala notifikacije nasledstva po 38. členu konvencije. Čeprav je praksa depozitarjev večstranskih mednarodnih pogodb različna, načeloma velja, da te mednarodne pogodbe zavezujejo Slovenijo od dneva njene osamosvojitve, tj. od 25. junija 1991.

615 Pismo Vlade Republike Slovenije generalnemu sekretarju OZN s 1. julija 1992, Zbirka UNTC.

616 Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – MPr, št. 9/92 (Ur. l. RS, št. 35/92), 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13.

617 M. Grašek, nav. delo, str. 144.

Podobno sta nasledstvo večstranskih mednarodnih pogodb uredili tudi Hrvaška⁶¹⁸ in Severna Makedonija.⁶¹⁹ ZRJ je po skoraj desetletju opustila stališče, da je država kontinuatorka po nekdanji SFRJ in je šele leta 2001 generalnemu sekretarju OZN posredovala seznam mednarodnih pogodb, glede katerih je notificirala nasledstvo.⁶²⁰ BIH ni posredovala niti generalne notifikacije niti seznama, temveč je notificirala nasledstvo glede posameznih mednarodnih pogodb.

Specifična je obravnava določenih vrst večstranskih mednarodnih pogodb. Glede mednarodnih pogodb, ki so po svoji vsebini ustanovni akti mednarodnih organizacij, zanje ne velja avtomatično nasledstvo. Ker je status pogodbenice tovrstnih pogodb povezan s članstvom v organizaciji, glede njihovega nasledstva prednostno veljajo notranja pravila organizacij.⁶²¹ V praksi to pomeni, da države naslednice s sprejetjem ali pristopom postanejo pogodbenice takšnih mednarodnih pogodb (statutov, ustanovnih aktov) in hkrati članice mednarodne organizacije.⁶²² Poznamo tudi t. i. zaprte večstranske pogodbe, ko se na podlagi pogodbe ali zaradi omenjenega števila držav, ki so se udeležile pogajanj, pa tudi zaradi predmeta in namena pogodbe šteje, da je za udeležbo katere koli druge države v takšni pogodbi potrebna privolitev vseh članic.⁶²³ V tem primeru lahko postane država naslednica pogodbenica le s privolitvijo vseh članic ali vseh držav pogodbenic.⁶²⁴

V slovenski strokovni javnosti in zunanji politiki se od osamosvojitve dalje vedno znova izpostavlja vprašanje nasledstva **Avstrijske državne pogodbe** (ADP), posebej v kontekstu izpolnjevanja mednarodnopravnih obveznosti Avstrije do slovenske manjšine iz 7. člena te pogodbe. Avstrijsko državno pogodbo so 15. maja 1955 na Dunaju podpisale zasedbene sile ZDA, ZSSR, Francija in Združeno kraljestvo ter avstrijska vlada, dodatno je k pogodbi istega leta pristopila Jugoslavija. S to pogodbo se je mednarodnopravno uredil status Avstrije po drugi svetovni vojni z obnovo Avstrije kot neodvisne in demokratične države ter se je potrdila stara senžermenska meja. Avstrija pa se je med drugim zavezala, da bo nudila posebne pravice slovenski

618 Pismo Vlade Republike Hrvaške generalnemu sekretarju OZN s 27. julija 1992, Zbirka UNTC.

619 Vlada Makedonije je do leta 2007 generalnemu sekretarju posredovala notifikacije nasledstva za 110 konkretnih večstranskih mednarodnih pogodb, Zbirka UNTC, Depositary Notification by the Secretary-General.

620 Pismo Vlade ZRJ generalnemu sekretarju OZN z dne 8. marca 2001, Zbirka UNTC.

621 Poročilo M. Škrk, v ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008), str. 320.

622 Gl. poglavje 5.

623 17. člen Dunajske konvencije (1978)

624 4. odst. 36. člena.

manjšini na Koroškem in Štajerskem. Ta absolutna zaščita, ki ima tudi ustavnopravni značaj, je opredeljena v 7. členu ADP.⁶²⁵

Po razpadu SFRJ slovenska zunanja politika ravna v skladu s stališčem, da ker je Slovenija ena od pravnih naslednic bivše SFRJ in edina, ki ima glede slovenske manjšine na Koroškem in Štajerskem stvarni in pravni interes, je Slovenija dejanska in pravna zaščitnica interesov slovenske manjšine in njenih pravic, določenih v 7. členu ADP, kar Avstrija *tacitu consensu* sprejema.⁶²⁶ Vendar pa formalni status Slovenije kot pogodbenice Avstrijske državne pogodbe ni jasno določen. Avstrijska doktrina namreč zagovarja stališče, da gre za večstransko pogodbo zaprtega tipa, kar pomeni, da je za pristop k njej, skladno z Dunajsko konvencijo o nasledstvu iz leta 1978, potrebno soglasje vseh pogodbenic ter da države naslednice ne morejo avtomatično ali samo z enostransko deklaracijo naslediti pogodbenega statusa ADP.⁶²⁷ Slovenija doslej pri depozitarju pogodbe (Ruska federacija) ni notificirala nasledstva k ADP, tudi zaradi skrbi formalne zavrnitve katere od pogodbenic in morebitnega spora o nasledstvu.⁶²⁸ Češka je namreč to dejanje storila, a je Avstrija temu ugovarjala in tako Češka ni mogla formalno postati stranka ADP. Kljub tehtnim pravnim argumentom, da je Slovenija upravičena uveljavljati nasledstvo ADP, zaradi nepredvidljivega rezultata notifikacije depozitarju pogodbe, Slovenija do danes te notifikacije ni izvedla. V vsakem primeru ostajajo določbe iz ADP mednarodnopravna obveznost Avstrije, vključno z zaščito slovenske manjšine.

Ureditev državnih meja

Države naslednice so nasledstvo meja posebej omenile v svojih najvišjih notranjih aktih. Nasledstvo mejnega režima je Slovenija opredelila v Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije, ki v II. členu določa, da so državne meje Republike Slovenije »mednarodno priznane državne meje dosedanje SFRJ z Republiko Avstrijo, z Republiko Italijo in Republiko Madžarsko v delu, v katerem te države mejijo na Republiko Slovenijo, ter meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ.«⁶²⁹ Hrvaška je prav tako v svoji ustavni odločitvi ob razglasitvi neodvisnosti potrdila, da so državne meje Republike Hrvaške mednarodno priznane državne meje SFRJ v delu, v katerem se nanašajo na Hrvaško, ter meja med Republiko

625 B. Bohte, M. Škrk, nav. delo, str. 605.

626 E. Petrič, nav. delo (2010), str. 164.

627 B. Bohte, M. Škrk, nav. delo, str. 615.

628 Avstrijske argumente navaja G. Hafner, nav. delo (1999), str. 141–142.

629 Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/91-I in 19/91 – popr.

Hrvaško in Republiko Slovenijo, Bosno in Hercegovino, Srbijo in Črno Goro v okviru dosedanje SFRJ.⁶³⁰ Podobno je storila Severna Makedonija.⁶³¹

Glede na prakso so države naslednice SFRJ priznale veljavnost enega najbolj temeljnih pravil nasledstva, da se **obstoječe mednarodne meje ne spreminjajo** in da nanje nasledstvo nima vpliva.⁶³² To je vsekakor veljalo za že priznane meje SFRJ, ki se ob razpadu niso spreminjale. Prav tako se skladno z načelom *uti possidetis iuris* niso spreminjale notranje meje med nekdanjimi republikami SFRJ, čeprav to zaradi več let trajajoče vojne na tleh Jugoslavije in različnih političnih apetitov ni bilo samoumevno. Badinterjeva arbitražna komisija je s svojim tretjim mnenjem odločilno prispevala k utrditvi stališča v mednarodni skupnosti, da notranje meje med republikami štejejo kot državne meje (*frontiers*) po mednarodnem javnem pravu in se zato ne smejo spreminjati brez sporazuma, doseženega na temelju svobodne volje. Nasilno spreminjanje teh meja, kar je bilo v načrtu snovalcev napadov na Hrvaško in BiH, ni dovoljeno in nima nobenega pravnega učinka.

Kljub temu da so države naslednice med seboj priznale kot državne meje svoje nekdanje republiške meje, so se na nekaterih odsekih meja in v določenih okoliščinah pojavila sporna ozemlja. Najbolj znano je reševanje **spora o meji med Slovenijo in Hrvaško**, ki je po desetletjih pogajanj in političnih pogovorov dobilo epilog s sodbo *ad hoc* arbitražnega sodišča.⁶³³ To je razsodilo o kopenski in morski meji med državama na podlagi Arbitražnega sporazuma,⁶³⁴ ki je bil podpisan 4. novembra 2009 v Stockholmu in je predstavljal prelomnico v odnosih med Slovenijo in Hrvaško. Državi sta bili namreč zaradi nerešenega vprašanja poteka meje, posebej v Piranskem zalivu in tudi na nekaterih odsekih kopenske meje, v sporu vse od osamosvojitve dalje. Reševanje tega za Slovenijo vitalnega vprašanja, saj je od določitve meje v Piranskem zalivu odvisen tudi dostop do odprtega morja, je bilo dolgotrajno in je vsebovalo različna sredstva mirnega reševanja sporov. Številne delegacije Slovenije in Hrvaške so opravile več krogov pogajanj, tudi v okviru mešanih diplomatskih komisij in vladnih delegacij, v sporu je posredoval tudi nekdanji obrambni minister ZDA William Perry, leta

630 V. člen Ustavne odločbe o suverenosti in neodvisnosti Republike Hrvaške, Ur. l. Republike Hrvaške, št. 31/1991.

631 Glej, Ustavni zakon za izvedbo ustave Republike Makedonije, Ur. l. Republike Makedonije, št. 52/1991.

632 Glej pogl. 4.4.; D. Dimitrijević, nav. delo.

633 T. Bickl, nav. delo; Bela knjiga o meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, Tiskarna Delo, 2006.

634 Arbitražni sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, Ur. l. RS – MP, št. 11/2010.

2001 je bil tudi parafiran t. i. sporazum Drnovšek-Račan, ki pa ga hrvaška stran ni nikoli podpisala. Državi sta se pogovarjali tudi o različnih mednarodnih in sodnih poteh za določitev meje, kot na primer pred Sodiščem za spravo in arbitražo OVSE, Mednarodnim sodiščem za mednarodno pomorsko pravo (ITLOS) v Hamburgu, Meddržavnim sodiščem v Haagu, a noben predlog ni dobil soglasne podpore obeh strani. Potreba po razrešitvi ozemeljskega spora med državama se je izostrila v času hrvaških pristopnih pogajanj k EU, saj je slovenska vlada jeseni leta 2008 zaradi hrvaških prejudicev meje v več pogajalskih poglavjih začasno zaustavila pogajanja. Na pobudo takratnega komisarja za širitev EU se začel t.i. Rehnov proces, ki je predvideval hkratno reševanje vprašanja meje med Slovenijo in Hrvaško ter vprašanja zastoja v pristopnih pogajanjih Hrvaške z EU. Ta proces je na koncu vodil k dogovoru, ki sta ga sklenila predsednika vlad Slovenije in Hrvaške (Pahor-Kosor) 31. julija 2009 na Trakoščanih. Na njegovi podlagi je bil kmalu zatem sklenjen že omenjeni Arbitražni sporazum.

Ad hoc arbitražno sodišče, ki je bilo sestavljeno le za namen presoje tega konkretnega spora, je imelo tri ključne naloge. Prvič, da po 1. odst. 3. člena Arbitražnega sporazuma določi potek meje med Slovenijo in Hrvaško na kopnem in morju, drugič da določi stik (*junction*) Slovenije z odprtim morjem ter kot zadnje da določi režim za uporabo ustreznih morskih območij. Pri tem je bilo zavezano za določitev poteka meje na kopnem in morju uporabiti pravila in načela mednarodnega prava, medtem ko je moralo za določitev stika Slovenije z odprtim morjem kot tudi režima morskih območij upoštevati »mednarodno pravo, pravičnost in načelo dobrososedskih odnosov za dosego poštene in pravične odločitve, upoštevajoč vse relevantne okoliščine«. ⁶³⁵ To je bil za Slovenijo *sine qua non* pogoj za podpis sporazuma, pravico do stika pa je utemeljevala z ekonomskimi, varnostnimi, pomorskimi in ribolovnimi interesi ter zgodovinskimi okoliščinami. Gre za simbol identitete Slovenije, tudi kot pomorske države. Odločilni datum za presojo sodišča je bil 25. junij 1991, torej dan razglasitve neodvisnosti obeh držav, noben enostranski dokument ali dejanje katere koli strani po tem datumu ni imel pravnega pomena za naloge arbitražnega sodišča. Slovenija se je hkrati zavežala, da bo umaknila pridržke k odprtju in zaprtju pogajalskih poglavij Hrvaške k EU.

Arbitražno sodišče je po burnem dogajanju, ki je sledilo prisluškovalni aferi poleti leta 2015 in enostranskem odstopu hrvaške strani od arbitražnega postopka, nadaljevalo delo v prenovljeni sestavi in je 29. junija 2017 razglasilo končno razsodbo in **določilo morsko in kopensko mejo med državama**. ⁶³⁶ Sodba je dokončna in

635 4. člen Arbitražnega sporazuma.

636 Zadeva št. PCA 2012-04 v zvezi z arbitražnim postopkom na podlagi Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Hrvaške in Vlado Republike Slovenije, podpisanim 4. novembra 2009, med Republiko Hrvaško in Republiko Slovenijo, Končna razsodba, 29. junij 2017. Glej R. Churchill, nav. delo; P. Tzeng, nav. delo; C. M. Hartley, nav. delo; J. Letnar Černič, M. Avbelj, nav. delo.

obvezujoča, njena izvršitev predstavlja mednarodnopravno obveznost obeh strank v sporu. Pogodbenci sta bili skladno z Arbitražnim sporazumom dolžni v šestih mesecih po sprejetju rzsodbe ukreniti vse potrebno za izvajanje rzsodbe, kar je Slovenija storila. Hrvaška vztraja na stališču, da je sodba sodišča ne zavezuje oziroma je ne priznava. Zaradi tega je Slovenija proti Hrvaški po 259. členu Pogodbe o delovanju EU (PDEU) vložila tožbo pred Sodiščem EU, ker zaradi hrvaškega zavračanja arbitražne sodbe in njene implementacije prihaja do konkretnih kršitev evropskega prava. Slovenija je trdila, da z nespoštovanjem arbitražne rzsodbe, in s tem vladavine prava, Hrvaška krši tudi temeljna načela EU. Sodišče EU se je s sodbo januarja 2020 razglasilo za nepristojno za odločanje o tožbi, je pa potrdilo obveznost Slovenije in Hrvaške za lojalno prizadevanje, da se vzpostavi dokončna pravna rešitev v skladu z mednarodnim pravom in za končanje njunega spora.⁶³⁷

Zaradi neizvršitve arbitražne odločbe s strani Hrvaške so nastale negativne posledice tudi **slovenskim ribičem, ki prejemajo kazni** s strani hrvaških organov za ribolov v teritoriju, ki po arbitražni odločbi predstavlja slovenski del Piranskega zaliva. Trije izolski ribiči so se po izčrpanju domačih pravnih sredstev na Hrvaškem odločili za tožbo pred ESČP, v kateri je intervencijo priglasila tudi Slovenija, s čimer je zagotovila pravno pomoč svojim državljanom.⁶³⁸ ESČP je s sodbo leta 2024 odločilo, da je pritožba slovenskih ribičev nedopustna. Zapisalo je, da je po hrvaškem pravu meja na morju med Slovenijo in Hrvaško jasno določena ter da je splošno znano, da Hrvaška ne priznava, da je bila meja na morju določena z arbitražno odločbo iz leta 2017. Zato bi ribiči morali predvidevati, da bo njihovo ravnanje v spornih vodah pomenilo manjša kazniva dejanja ter da bodo na tem morskem območju kaznovani s strani hrvaških organov.⁶³⁹ Pravilno je, da ESČP ni presojalo o veljavnosti in pravnih učinkih arbitražne rzsodbe iz leta 2017, saj gre za vprašanja mednarodnega javnega prava, ki niso v pristojnosti sodišča. Sta pa vprašljivi trditve, da je obseg hrvaških morskih voda natančno opredeljen v hrvaški zakonodaji, ter potrditev relevantnosti Pravilnika o mejah v ribolovnem morju Republike Hrvaške, ki določa, da se do konca postopka določitve meje s Slovenijo morska meja razteza na črti ekvidistance v Piranskem zalivu.⁶⁴⁰ Sodišče je pozvalo obe državi, Slovenijo in Hrvaško, da z vsemi razpoložljivimi miroljubnimi sredstvi

637 Sodba Sodišča EU (veliki senat) v zadevi C457/18 (Slovenija proti Hrvaški) v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 259 PDEU, odst. 108 in 109. Glej tudi V. Hristova, nav. delo; E. Kassoti, nav. delo.

638 Poleg treh pritožnikov so slovenski državljani na ESČP vložili skupno 451 tožb zoper Hrvaško v zvezi s postopki o prekrških, izrečenih za ribolov v zadevnih vodah. Hkrati je bilo na ESČP vloženi tudi več kot 800 tožb, ki so jih hrvaški državljani vložili zoper Slovenijo zaradi postopkov o prekrških v Sloveniji v zvezi z njihovimi dejavnostmi v zadevnih vodah.

639 *Chelleri in drugi proti Hrvaški* (ESČP, zadeve št. 49358/22, 49562/22 in 54489/22), odst. 155.

640 Prav tam, odst. 151–155.

končata spor glede meje,⁶⁴¹ čeprav je o njem že veljavno in dokončno razsodilo arbitražno sodišče.

Ker gre za zelo odmevno sodbo, sta se nanjo odzvali tudi slovenska vlada in politika, ki sta odločitev sodišča obžalovali, saj ESČP ni prepoznalo, da so slovenski ribiči žrtve dejstva, da Hrvaška ne spoštuje dokončne in veljavne odločitve arbitražnega sodišča, zaradi česar v slovenskem morju ribiči ne morejo nemoteno opravljati svoje gospodarske dejavnosti. Globe hrvaških organov slovenskim ribičem so označene kot neupravičene in absurdne, saj se izdajajo na slovenskem ozemlju. Hkrati je slovenska stran poudarila, da odločitev ESČP nima vpliva na veljavnost arbitražne razsodbe ter da se stanje na terenu v ničemer ne spreminja.⁶⁴² Po omenjenih razsodbah Sodišča EU in Evropskega sodišča za človekove pravice je težko predvideti, ali ima Slovenija na razpolago še kakšne mednarodne sodne poti, preko katerih bi lahko naslovila nespoštovanje arbitražne razsodbe s strani Hrvaške. Slovenija se bo morala še naprej prizadevati za njeno polno uveljavitev, predvsem glede meje na morju, ki je že dokončno in natančno določena s koordinatami v arbitražni razsodbi. Gre za vitalne interese slovenske države in zaščito njene ozemeljske celovitosti.

Tudi med drugimi državami naslednicami nekdanje Jugoslavije so **odprta nekatera ozemeljska vprašanja**, posebej s Hrvaško. Tako na primer med Hrvaško in Srbijo še ni dogovora glede 145 kilometrov meje na Donavi, saj medtem ko se Srbija zavzema za mejo po sredini plovne poti, tako kot je to na Donavi med Madžarsko in Slovaško ter Srbijo in Romunijo, si Hrvaška prizadeva za uveljavitev meja katastrskih občin. Tudi na svoji južni meji Hrvaška nima povsem jasne situacije. Leta 2002 je sicer s takratno ZRJ sklenila Protokol o začasnem režimu na Prevlaki. Danes ta režim določa kopensko mejo s Črno goro, medtem ko meja na morju na Prevlaki na vhodu v zaliv Boke Kotorske ni določena. Tudi z Bosno in Hercegovino ima Hrvaška mejni spor, in sicer na območju Neuma (polotok Klek, otoka Veliki in Mali Školj) ter na reki Uni. Kdaj in kakšen način se bodo omenjeni spori rešili je težko napovedati. V ozemeljskih sporih, pa četudi ne gre za velik teritorij, so vselej prisotni vitalni interesi držav in je zato njihovo reševanje še posebej težavno in dolgotrajno. Za sporazum je potrebno veliko politične volje in zrelosti na obeh straneh, predvsem pa zaupanja. Pot približevanja EU držav naslednic, ki še niso del Unije, je lahko spodbuda za urejanje teh vprašanj, lahko pa je tudi, kot smo že videli večkrat v praksi, možnost za blokade in izkoriščanje boljšega položaja s strani držav članic EU.

641 Prav tam, odst. 164.

642 Izjava MZEZ ob odločitvi Evropskega sodišča za človekove pravice glede pritožb slovenskih ribičev, <<https://www.gov.si/novice/2024-05-16-izjava-mzez-ob-odlocitvi-evropskega-sodisca-za-človekove-pravice-glede-pritozb-slovenskih-ribicev/>>.

16. PROBLEMATIKA DEVIZNIH HRANILNIH VLOG

Vprašanje »starih« deviznih hranilnih vlog varčevalcev (*»old« foreign currency savings / hard currency savings*) nekdanje Jugoslavije je eno najbolj znanih in kontroverznih v povezavi z nasledstvom po SFRJ. Z njim se že dolga leta ukvarjajo domača in mednarodna sodišča, bili so razlog za spore in poslabšanje dvostranskih odnosov med državami naslednicami, posebej Slovenije na eni strani ter Hrvaške in Bosne in Hercegovine na drugi strani, z njimi so se daleč bolj kot s katero koli drugo tematiko iz Sporazuma o vprašanih nasledstva ukvarjali politiki, strokovnjaki, mediji in splošna javnost. Čeprav je danes velika večina deviznih varčevalcev iz nekdanje Jugoslavije dobila izplačila svojih prihrankov, nasledstveni vidik tega pomembnega področja ostaja nerešen.

16.1 OZADJE BANČNEGA SISTEMA IN UKREPI DRŽAV NASLEDNIC

Varčevanje v tujih valutah, posebej v nemških markah, je bila v nekdanji Jugoslaviji priljubljena praksa prebivalstva, doma in pri zdomcih pri podružnicah jugoslovanskih bank v tujini. SFRJ je z namenom privabljanja tujih valut ponudila ugodne obrestne mere (tudi do 12 %) za devizne prihranke varčevalcev. Za depozite je jamčila SFRJ. Kot posledica devalvacije dinarja v sredini 70. let so banke v Jugoslaviji utrpeli velike izgube in so prišle v likvidnostne težave. V odgovor nastali situaciji je SFRJ uvedla zapleten sistem »redeponiranja« deviznih prihrankov pri NBJ, s čimer je NBJ prevzela valutno tveganje.

Sistem redeponiranja je jugoslovanskim bankam omogočil prenos deviznih sredstev, pridobljenih iz naslova deviznih hranilnih vlog, na devizne račune NBJ v tujini, v zameno pa so banke od NBJ prejele dinarska posojila, sprva brez obresti, pozneje pa po obrestnih merah, nižjih od stopnje inflacije.⁶⁴³ Ta dinarska posojila so bila v veliki meri uporabljena za kredite, ki so jih banke odobrile lokalnim podjetjem in posameznikom. Ta sistem redeponiranja je propadel ob koncu 80. let. V tem času so

⁶⁴³ To je urejal leta 1977 sprejeti Zakon o deviznem poslovanju in kreditnih odnosih s tujino, Ur. l. SFRJ, št. 15/77 s spremembami. Devizna vlaganja so se pri NBJ redeponirala po dveh metodah – po računovodski metodi (pro forma) ali metodi dejanskega tranferja deviznih vlog na račune NBJ v tujini. Večkrat je bila uporabljena pro forma metoda. Skladno s poročilom NBJ je bilo 30. junija 1988 pri NBJ redeponiranih 9 milijonov USD, med katerimi je bilo zgolj 15 % fizično prenesenih na račune v tujini. Sodba velikega senata, *Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and »the Former Yugoslav Republic of Macedonia«* (ESČP, zadeva št. 60642/08), odst. 17–20.

problemi, povezani z zunanjim in domačim dolgom SFRJ, povzročili fiskalno in monetarno krizo. NBJ posledično ni mogla več izpolnjevati svojih obveznosti do bank Jugoslavije iz naslova deviznih depozitov, zaradi česar se je SFRJ zatekla h kriznim ukrepom, ki so vključevali zamrznitev deviznih prihrankov, kar je bilo tudi stanje ob razpadu SFRJ v letih 1991 in 1992. Te devizne hranilne vloge, ki so bile ob razpadu SFRJ deponirane na jugoslovanskih bankah in za katere je skladno z zakonodajo jamčila SFRJ, imenujemo »stare« devizne vloge.⁶⁴⁴

Jugoslovanski sistem komercialnega bančništva so vse do reform leta 1989/90 sestavljale osnovne/temeljne banke, ki so bile v družbeni lasti, ter združene banke. Vsaj dve osnovni banki sta lahko ustanovili združeno banko, pri čemer sta osnovni banki ohranili svojo pravno osebnost. Leta 1978 so Ljubljanska banka Sarajevo (LB Sarajevo), Ljubljanska banka Zagreb (LB Zagreb), Ljubljanska banka Skopje (LB Skopje) in nekatere druge osnovne banke ustanovile združeno banko – Ljubljansko banko Ljubljana (LB Ljubljana). Skladno z zakonskimi in s pogodbenimi določbami so združene banke redeponirale tuje gotovine na račune NBJ v tujini, kar so izvajale skladno z navodili in za račun osnovnih bank.

V letu 1989 je SFRJ uvedla **reformo za spremembo bančnega sistema** z bankami kot delniškimi družbami. Reforma naj bi se končala v dveh letih, vendar je prej prišlo do razpada države. Reforma je omogočila osnovnim bankam, da se odločijo za samostojen pravni status ali da postanejo podružnice (brez samostojne pravne osebnosti) prejšnjih združenih bank, ki so jim pripadale. Zadružna banka LB Ljubljana je tako 1. 1. 1990 postala LB, d. d., Ljubljana ter prevzela pravice, sredstva in obveznosti predhodnice. LB Sarajevo je bila na podlagi sklepa bosanskih ustanoviteljev registrirana kot Ljubljanska banka Glavna podružnica Sarajevo (LB GP Sarajevo), vendar zaradi razpada SFRJ ukrepi, potrebni za dokončno preoblikovanje, niso bili izvedeni. Julija 1993 je BiH nacionalizirala LB GP Sarajevo. Status Ljubljanske banke Glavne podružnice Zagreb (LB GP Zagreb) predstavlja glede na stopnjo neodvisnosti *sui generis* primer.

Po razpadu SFRJ, ki ni bil sporazumen in miren, so države naslednice kot novonastale države vsaka zase sprejele **ukrepe za prevzem jamstev** za devizne hranilne vloge posameznikov, za katere je prej jamčila federacija, ki kot subjekt mednarodnega prava ni več obstajala. Ena izmed posledic nesporazumnega razpada države predhodnice je bila uporaba različnih meril in načel pri sprejemanju teh ukrepov, kar se je odrazilo v tem, da so določene skupine posameznikov ostale izvzete iz državnih jamstev novih držav naslednic in zato vrsto let niso mogle priti do svojih varčevanj.

644 Ocenjuje se, da so banke ob razpadu SFRJ imele 12 milijard USD tovrstnih terjatev do NBJ.

Ob razglasitvi neodvisnosti je Slovenija leta 1991 z Ustavnim zakonom prevzela jamstvo SFRJ za vse »stare« devizne vloge pri bankah in tujih podružnicah bank na ozemlju Slovenije, skladno s **teritorialnim načelom**, in sicer ne glede na državljanstvo zadevnega vlagatelja.⁶⁴⁵ Po uradnih pojasnilih je bila uporaba teritorialnega načela razumljena kot najprimernejša, ker je bila skladna s prakso Mednarodnega denarnega sklada in Svetovne banke pri delitvi premoženja in odgovornosti za odplačilo posojil, ki so bila odobrena nekdanji SFRJ. Teritorialno načelo je bilo primerno za delitev bančnih odgovornosti, ki so nastale skladno s teritorialno organizacijo bančnega sistema SFRJ – posojila NBJ, ki so bila posamezni banki odobrena na osnovi deviznih depozitov, so bila porabljena v regiji poslovanja te banke.⁶⁴⁶

Relevantno za obravnavo problematike je tudi dejstvo, da je leta 1994 Slovenija zaradi izrednih okoliščin, ki so nastale posebej zaradi izostanka dogovora med državami naslednicami o razdelitvi določenih obveznosti nekdanje SFRJ ter povečanega tveganja unovčenja terjatev s strani pomembnih tujih upnikov nekdanje SFRJ⁶⁴⁷ sprejela odločitev o prestrukturiranju dveh največjih bank na slovenskem ozemlju – Ljubljanske banke in Kreditne banke Maribor. Z ustavnim zakonom je skladno s teritorialnim načelom razdelila poslovanje med »staro« LB Ljubljana in novoustanovljeno Novo Ljubljansko banko, d. d. (NLB), pri čemer pa so sredstva in obveznosti, ki so bila vezana na nasledstvo, ostala pri LB Ljubljana; na NLB niso bila prenesena nobena sredstva ali obveznosti glavnih podružnic LB v drugih državah naslednicah.⁶⁴⁸

645 »Za devize na deviznih računih in deviznih hranilnih knjižicah, vložene v bankah na ozemlju Republike Slovenije, za katere je do uveljavitve tega zakona jamčila SFRJ, prevzame jamstvo Republika Slovenija po stanju na dan uveljavitve tega zakona« (3. odst. 19. člena Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/91). Gl. tudi Zakon o poravnanju obveznosti iz neizplačanih deviznih vlog (Ur. l. RS, št. 7/93), Zakon o jamstvu Republike Slovenije za obveznice, izdane zaradi sanacije bank in hranilnic (Ur. l. RS, št. 57/91) in Zakon o poravnanju obveznosti do bank iz izplačanih deviznih vlog (Ur. l. RS, št. 20/95).

646 Akcijski načrt (*Ališič*), str. 1.

647 V letu 1994 je namreč nastopila obveznost plačila glavnice dolga iz naslova Novega finančnega sporazuma, ki je vseboval solidarnostno klavzulo in je kot solidarne odgovorne dolžnike določal NBJ in 10 jugoslovanskih komercialnih bank, med njimi tudi LB d.d. in KBM d.d.

648 Ustavni zakon o dopolnitvah ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 45/94. Razlog za sanacijo obeh bank je tičal predvsem v nevarnosti solidarne odgovornosti Slovenije za jugoslovanske dolgove do tujih upnikov. Kljub prizadevanjem Slovenije dogovora o delitvi terjatev in obveznosti SFRJ med državami naslednicami v tistem času ni bilo pričakovati. Ker bilanci LB in KBM zaradi vodenja dobroimetij pa tudi obveznosti do nekdanjih federalnih ustanov nista odražali dejanskega premoženja, je bil sprejet omenjeni Ustavni zakon (Banka Slovenije, letno poročilo, leto 1994).

Tudi Severna Makedonija je prevzela jamstvo za »stare« devizne vloge v domačih bankah in podružnicah tujih bank ne glede na državljanstvo zadevnega vlagatelja, torej skladno z teritorialnim načelom. Srbija je jamstvo na podlagi tega načela še dodatno omejila, saj je leta 1998 in leta 2002 prevzela jamstvo nekdanje SFRJ za poplačilo deviznih hranilnih vlog, položenih pri podružnicah lokalnih bank v Srbiji, in sicer državljanom Srbije ter drugim državljanom, razen državljanom držav naslednic SFRJ. Prihranki državljanov vseh drugih držav naslednic, deponirani v vseh podružnicah srbskih bank, domačih in tujih, ter prihranki srbskih državljanov v podružnicah srbskih bank zunaj Srbije so ostali zamrznjeni.⁶⁴⁹

Hrvaška je po osamosvojitvi sprejela jamstvo za »stare« devizne vloge pri domačih bankah in njihovih podružnicah v tujini po **načelu matične banke**. Hrvaška je uredila tudi primere »starih« deviznih vlog pri podružnicah tujih bank na Hrvaškem, in sicer tako, da je omogočila prenos deviznih terjatev iz podružnic tujih bank na eno izmed 25 hrvaških bank, te pa so jih nato prenesle v hrvaški javni dolg. Pogoj za prenos je bilo hrvaško državljanstvo; velika večina teh vlog je bila prenesena na Zagrebačko banko (ZABA) in Privredno banko Zagreb (PBZ).⁶⁵⁰ Približno dve tretjini varčevalcev LB GP Zagreb je preneslo svoje prihranke v banke na Hrvaškem in so bili tako poplačani, ena tretjina pa jih je ostala zunaj sheme prenosa. Tisti del varčevanja, ki je bil prenesen na hrvaške banke, se imenuje »prenesene devizne vloge«, tisti del, ki je ostal nepoplačan, pa »neprenesene devizne vloge« LB GP Zagreb. Glede prenesenih deviznih vlog tečejo sodni postopki pred hrvaškimi sodišči.⁶⁵¹

V BiH se je zakonodaja, vezana na jamstva za devizne vloge, večkrat spreminjala. Najprej leta 1992, ko je BiH prevzela jamstvo za depozite pri domačih bankah in samo za varčevalce z bosanskim državljanstvom. Leta 1997 je Federacija BiH omogočila prenos »starih« deviznih vlog pri vseh bankah in podružnicah na njenem ozemlju, vključno z vlogami pri LB GP Sarajevo, na posebne račune, sredstva pa so lahko bila porabljena v privatizaciji za nakup stanovanj in podjetij.⁶⁵² Pozneje, leta 2004, se je ta zakonodaja spremenila tako, da se je prevzem jamstva izrecno izključil za devizne vloge v Ljubljanski banki in Investbanki. To je BiH potrdila tudi z zakonodajo leta 2006. Dodatno je julija 1993 BiH nacionalizirala LB GP Sarajevo, s čimer jo je spremenila v domačo bosansko banko LB d.d. Sarajevo. Ta je prevzela vse

649 *Ališić* (ESČP, zadeva št. 60642/08), odst. 44–46.

650 Zakon o pretvorbi deviznih vlog državljanov v javni dolg Republike Hrvaške, Ur. l. Republike Hrvatske, št. 106/93.

651 Gl. poglavje 16.4.

652 Zakon o ugotavljanju in uresničevanju terjatev državljanov v postopku lastninjenja, Ur. l. Federacije BiH, št. 27/97, 8/99, 45/00, 54/00, 32/01, 27/02, 57/03, 44/04, 79/07 in 65/09.

premoženje in obveznosti predhodnice. Leta 2005 je BiH retroaktivno izničila vpis omenjenega preoblikovanja.⁶⁵³

16.2 UREDITEV PO NASLEDSTVENEM SPORAZUMU

Ob sklepanju Sporazuma o vprašanih nasledstva leta 2001 je bilo vprašanje prevzema jamstev za »stare« devizne vloge eno najbolj spornih med državami naslednicami. Hrvaška ter Bosna in Hercegovina sta vztrajali, da gre za civilno zadevo oziroma za razmerje med banko in varčevalci, ki jo je treba uvrstiti v Prilogo G, razdelitev pa opraviti po načelu sedeža matične banke. Slovensko stališče je bilo, da gre za meddržavno in nasledstveno zadevo ter da naj se preostanek deviznih rezerv NBJ najprej uporabi za izplačilo preostalih, še neizplačanih deviznih vlog posameznih varčevalcev.⁶⁵⁴

Zaradi diametralno nasprotujočih si stališč, za katerimi so stali vitalni finančni interesi držav naslednic, na Dunaju ni bilo mogoče doseči dogovora o načinu razdelitve odgovornosti za devizne vloge. Zato je določbe v Prilogi C treba videti kot **kompromis**, ki je omogočal sklenitev sporazuma, dokončno rešitev tega vprašanja pa prepustil pogajanjem in dogovorom v prihodnosti. 2. člen Priloge C, skladno s stališči Slovenije, potrjuje, da »jamstva SFRJ ali Narodne banke Jugoslavije za hranilne vloge v trdni valuti pri komercialni banki ali kateri koli njeni podružnici v kateri koli državi naslednici pred datumom njene razglasitve neodvisnosti« štejejo za finančne obveznosti Jugoslavije. To pomeni, da gre za skupno odgovornost, ki jo je treba razdeliti med države naslednice. Sporazum pa sam ne določa načela in oblike razdelitve, ampak državam naslednicam nalaga obveznost, da se pogajajo in dosežejo dogovor o razdelitvi jamstev.⁶⁵⁵ 7. člen Priloge C se glasi: »O prevzemu jamstev SFRJ ali NBJ za devizne hranilne vloge v poslovni banki in kateri koli njeni podružnici v kateri koli državi naslednici pred dnem njene razglasitve neodvisnosti se nemudoma začnejo pogajanja, pri čemer je zlasti treba upoštevati zaščito deviznih hranilnih vlog posameznikov. Ta pogajanja bodo potekala pod pokroviteljstvom Banke za mednarodne poravnave.«

V letih 2001 in 2002 so potekali štirje krogi pogajanj pod okriljem Banke za mednarodne poravnave (BIS) in s pomočjo mediatorja Hansa Meyerja, nekdanjega predsednika švicarske državne banke, vendar brez uspeha. Po tem je BIS pozval vse zadevne

653 *Ališić* (ESČP, zadeva št. 60642/08), odst. 24 – 37.

654 B. Bohte, nav. delo (2001), str. 575.

655 M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 238.

države, da naj zavzamejo stališče in dajo soglasje za nadaljevanje pogajanj, saj je bil pripravljen preučiti možnost nadaljnega sodelovanja, če se bo s tem strinjalo vseh pet držav naslednic. Slovenija, BiH in Makedonija so dale pisno soglasje, takratna Državna skupnost Srbije in Črne gore je dala ustno soglasje za nadaljevanje pogajanj, če bo odziv drugih držav naslednic ugoden. Hrvaška skoraj deset let na poziv BIS ni odgovorila. To je storila šele po tem, ko sta oktobra 2010 predsednika vlad Slovenije in Hrvaške dosegla sporazum (Pahor – Kosor) ter je v pismu izrazila pripravljenost za nadaljevanje pogajanj skladno s členom 7 Priloge C Sporazuma, Slovenija pa je posledično umaknila svoje pridržke glede poglavja 4 (prosti pretok kapitala) v hrvaških pristopnih pogajanjih k EU.⁶⁵⁶ Kljub temu se pogajanja do danes niso nadaljevala in dogovor med državami naslednicami o delitvi prevzema jamstev za »stare« devizne vloge SFRJ ni dosežen. Iz pričevanj je mogoče razbrati, da je BIS že ob podpisu sporazuma okleval glede sprejema težke naloge. Najbrž je tudi zato kasneje ocenil, da morajo v nadaljevanju prvi korak pripravljenosti odločneje izkazati države naslednice, da bi ponovno sedli za skupno mizo in znova poskušali doseči dogovor.

Po poskusu omenjenih pogajanj leta 2001 in leta 2002 so se vrstili številne aktivnosti in pozivi k reševanju problematike deviznih varčevalcev na politični, pravni in na strokovni ravni. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je na primer v resoluciji št. 1410 leta 2004 pozvala države naslednice, da čim prej dosežejo politično rešitev, in predlagala ustanovitev skupnega sklada za poplačilo varčevalcev Ljubljanske banke, v katerega bi prispevale vse države naslednice, predvsem po načelu teritorialnosti. V tem procesu je imelo pomembno vlogo t. i. Jurgensovo poročilo, ki je bilo podlaga omenjeni resoluciji. Zaradi nesodelovanja določenih držav naslednic se ideje iz poročila in resolucije niso nikoli uresničile.⁶⁵⁷ Pozivi za nadaljevanje pogajanj s ciljem doseči rešitev, posebej s strani Slovenije, so vključevali možnost arbitraže Mednarodnega denarnega sklada,⁶⁵⁸ pogovorov v okviru Stalnega skupnega odbora visokih predstavnikov za nasledstvo ter guvernerjev centralnih bank držav naslednic. Tudi dvostranski pogovori na najvišjih političnih ravneh niso prinesli napredka in zato razdelitev jamstev za devizne vloge med državami naslednicami ostaja odprto vprašanje do danes.

656 Prav tam, str. 239. Vprašanje nasledstva je ostalo pomembno tudi pozneje v hrvaških pristopnih pogajanj z EU, kar izhaja iz sklepov Sveta EU za splošne zadeve o širitvi in stabilizacijsko-pridružitvenem procesu iz decembra 2011 in 2012.

657 E. Jurgens, Vračilo deviznih vlog v poslovalnicah Ljubljanske banke zunaj ozemlja Slovenije, 1977–1991, Poročilo za Parlamentarno skupščino, Svet Evrope, 2004.

658 Skladno z dogovorom predsednikov vlad (Drnovšek – Mateša) leta 1999 naj bi se primer prepustil v reševanje IMF. Slovenija je instituciji poslala v ta namen obsežno dokumentacijo, Hrvaška pa ni nikoli aktivno pristopila k temu. J. Hojnik, nav. delo (2017), str. 174.

Z današnje perspektive, po več kot 20 letih od podpisa sporazuma, je bolj ali manj jasno, da kompromis, sprejet na tem področju na Dunaju, **za Slovenijo ni bil ugoden**. Po neuspelih pogajanjih v letih 2001 in 2002 je interes nekaterih držav naslednic za iskanje rešitve usahnil, morda pri določenih sploh ta interes nikoli ni niti obstajal. V zadevi *Kovačić* pred ESČP je sodnik Ress v ločenem mnenju poudaril, da vprašanja delitve jamstev za devizne vloge ni mogoče rešiti enostransko, ampak le s sporazumom med državami naslednicami. Njihova obveznost pa ni le pogajanje (*pactum de negotiando*), ampak tudi sklenitev sporazuma (*pactum de contrahendo*).⁶⁵⁹ Zavračanje in odlašanje pogajanj po 7. členu Priloge C sporazuma potem predstavlja kršitev mednarodnega prava in omenjenih obveznosti. Glede na to, da sporazum ne predvideva uporabe obveznega sredstva mirnega reševanja sporov mimo soglasja držav naslednic in da je sodba ESČP v zadevi *Ališić*, ki je opisana v nadaljevanju, presodila »le« v škodo Slovenije in Srbije, je težko predvideti, s katerim vzvodom bi vse države naslednice lahko *bona fide* in iskreno danes imele željo po pravični delitvi tega dela finančnih obveznosti nekdanje SFRJ.

16.3 SODBA EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE V ZADEVI ALIŠIĆ

Zaradi različnih pristopov in praks držav naslednic, ki so temeljili na različnem razumevanju problematike ter njihovih nacionalnih in finančnih interesih, je več deset tisoč deviznih varčevalcev, ki so imeli prihranke v jugoslovanskih bankah ob razpadu SFRJ, več kot 20 let ostalo brez poplačila. Jamstva za njihove devizne vloge, ki ga je prej imela SFRJ, ni prevzela nobena izmed držav naslednic. V povezavi s Slovenijo je šlo za varčevalce v nekdanjih podružnicah Ljubljanske banke v Zagrebu in Sarajevu, ki svojih deviznih vlog niso prenesli na sheme Hrvaške in BiH. Proti državam naslednicam so varčevalci vložili številne tožbe na domačih sodiščih in v tujini, epilog njihovih prizadevanj pa predstavlja sodba velikega senata Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zadevi *Ališić*.

Pred tem je Veliki senat ESČP o problematiki deviznih varčevalcev na območju nekdanje Jugoslavije odločal leta 2008 v zadevi *Kovačić*, pri čemer je navedel, da je vprašanje poplačil več tisoč posameznikom mogoče rešiti le s sporazumom med državami naslednicami. Sodišče je takrat ugotovilo, da je med državami naslednicami potekalo že več krogov pogajanj na različnih ravneh, ter zadevne države pozvalo, da naj nujno

659 Pritrdilno mnenje sodnika Ressa, *Kovačić and others v. Slovenia* (ESČP, zadeve št. 44574/98, 45133/98 in 48316/99), odst. 4.

nadaljujejo ta pogajanja, da bi čim prej dosegli rešitev problema.⁶⁶⁰ Leta 2014, ko je ESČP ponovno odločalo o pritožbi deviznih varčevalcev in je ponovno minilo veliko časa brez kakšnih koli vsebinskih in resnih pogajanj med državami naslednicami, pa je v zadevi *Ališić* odločilo drugače. Zadevo je presojalo predvsem z vidika posameznika in zaščite njegove pravice do varstva premoženja.

Vsebina sodbe

V zadevi *Ališić* je šlo za tožbo treh v Nemčiji živečih varčevalcev, ki so tožili vseh pet držav naslednic nekdanje SFRJ zaradi nezmožnosti dviga svojih deviznih vlog, in sicer dva varčevalca (*Ališić* in *Sadžak*) v nekdanji podružnici Ljubljanske banke v Sarajevu (LB GP Sarajevo) in eden (*Šahdanović*) v podružnici beograjske Investbanke v Tuzli. Novost te tožbe, ki je bila na ESČP vložena že leta 2005, je bilo dejstvo, da so jo pritožniki naslovili na vseh pet držav naslednic, zato je šlo dejansko za meddržavni spor pred sodiščem. Varčevalci so morali »le« dokazati, da svojih deviznih vlog ne morejo dvigniti in da je s tem kršena njihova pravica do premoženja, kar je bilo dejstvo, pet držav naslednic pa se je med seboj obtoževalo, katera je kriva za takšno stanje.⁶⁶¹

V zadevi je dokončno razsodil veliki senat sodišča s pilotno sodbo,⁶⁶² s katero je odločil, da sta izmed petih toženih držav naslednic »samo« **Srbija in Slovenija kršili pravice varčevalcev**, in sicer pravico do varstva premoženja iz 1. člena Protokola 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP)⁶⁶³ ter pravico do učinkovitih pravnih sredstev iz 13. člena EKČP (tč. 3 in 6 operativnega dela sodbe). Poleg tega je veliki senat ugotovil, da druge tožene države določb konvencije niso kršile. ESČP je v sodbi sicer ugotovilo, da so »stare« devizne vloge nasledstveno vprašanje, in se pri tem oprlo na Sporazum o vprašanih nasledstva, pri čemer pa je menilo, da ni naloga sodišča rešiti to vprašanje namesto toženih držav (83. odst. sodbe). Zato je raje odločalo o vprašanju, ali več let trajajoča nemožnost pritožnikov, da uporabijo svoje prihranke, predstavlja kršitev konvencije in ali so tožene države za to odgovorne. Veliki senat je kršitve Slovenije ugotovil glede varčevalcev LB GP Sarajevo in Srbije glede varčevalcev podružnice Investbanke, ob

660 *Kovačić and others v. Slovenia* (ESČP, zadeve št. 44574/98, 45133/98 in 48316/99), odst. 256.

661 A. Polak Petrič, nav. delo (2016), str. 294.

662 *Ališić* (ESČP, zadeva št. 60642/08). Veliki senat so sestavljali sodniki iz Luksemburga (predsedujoči), Andore, Italije, Latvije, Liechtensteina, Monaka, Islandije, Litve, Srbije, Finske, Makedonije, Ukrajine, Nemčije, Grčije, Francije, BiH in Hrvaške. Slovenski sodnik Boštjan M. Zupančič se je zaradi pritožb Hrvaške in BiH o njegovi domnevni pristranskosti iz postopka izločil.

663 Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), Ur. l. RS – MP, št. 7/94.

upoštevanju številnih dejavnikov, kot so: lastništvo bank, status zadevnih podružnic po razpadu SFRJ, prenos sredstev teh podružnic na matične banke, propad pogajanj pod pokroviteljstvom Banke za mednarodne poravnave v letu 2002 in pomanjkanje kakršnih koli poznejših resnih pogajanj o tej zadevi (66.–74. odst. sodbe).⁶⁶⁴

Glavni za Slovenijo neugoden element v sodbi ESČP v zadevi *Ališić* se nanaša predvsem na pomanjkljivo **obravnavo dejanj drugih držav naslednic**, iz česar je sledila ugotovitev, da pri drugih toženih državah ni prišlo do kršitve pravice do varstva premoženja (125. odst. sodbe). Kljub nekaterim znanim dejstvom se sodišče ni opredeljevalo, ali so pretekla zakonodaja in sodne odločitve v BiH v nasprotju z EKČP, posebej leta 2004 sprejeta nova zakonodaja Federacije BiH, s katero je izrecno izključila jamstvo za devizne vloge za podružnice LB. Dodatno je bila leta 1993 LB GP Sarajevo nacionalizirana in spremenjena v domačo banko (Ljubljansko banko, d. d., Sarajevo). Tudi hrvaško poseganje v poslovanje podružnice LB v Zagrebu in s tem onemogočanje poplačil deviznih vlog v sodbi ni obravnavano. ESČP je v celoti pritrdilo navedbam Hrvaške in BiH, da je vprašanje plačil »starih« deviznih vlog zasebno, civilnopravno razmerje in da mora za dolgove podružnice odgovarjati matična banka (LB Ljubljana). Ob presoji, ali je LB Ljubljana še vedno, tudi po razpadu SFRJ, odgovorna za plačilo vlog v podružnici v Sarajevu, se je sodišče v celoti oprlo na dejstvo, da so tako odločila tudi domača, slovenska sodišča v številnih postopkih deviznih varčevalcev (112. odst. sodbe). Odgovornost Slovenije je sodišče navezalo na to, da je LB Ljubljana v državnem lastništvu in da jo nadzoruje Sklad RS za nasledstvo (116. odst. sodbe). Sodišče se ni jasno opredelilo, kdo je bil dejanski porabnik privarčevanih sredstev, čeprav je samo ugotovilo, da so bila ta sredstva vedno knjžena kot terjatev podružnice v Sarajevu (in ne sedeža banke v Ljubljani) ter da so bile dinarske vrednosti redeponiranih deviznih varčevanj porabljene na ozemlju delovanja banke (18. in 19. odst. sodbe).

Sodišče ni sprejelo argumenta Slovenije (in tudi Srbije), da gre pri tej zadevi za **nasledstveno vprašanje** med novonastalimi državami po SFRJ. To je zlasti posledica dejstva, da je federacija, ki je jamčila za devizne vloge v preteklosti, razpadla, nemirno in brez sporazuma. Nadalje iz Sporazuma o vprašanih nasledstva jasno izhaja, da so države naslednice terjatve iz naslova deviznega varčevanja opredelile kot odnos, ki predstavlja nasledstveno vprašanje in presega običajno civilnopravno razmerje (2. in 7. člen priloge C sporazuma). Sodišče se tudi ni strinjalo, da bi se v konkretnem primeru moralo uporabiti načelo teritorialnosti.⁶⁶⁵ Ugotavlja, da načelo pravične

664 A. Polak Petrič, M. Marko, nav. delo, str. 52.

665 ESČP tudi ni upoštevalo reference na sodbo Sodišča EFTA, ki je obravnavalo podobno problematiko, in sicer poplačilo varčevalcev deviznih hranilnih vlog (Icesave) v podružnicah islandske banke Landsbanki. Ko je Landsbanki propadla leta 2008, je islandska vlada ustanovila Novo

razdelitve (*equitable proportion*), če se države med seboj ne morejo drugače dogovoriti, ureja državne dolgove ob nasledstvu. Zanimivo je, da se sodišče ne ukvarja z vprašanjem, ali je delitev pravic in obveznosti med državami naslednicami pravično razdeljena, saj meni, da to presega njegovo pristojnost.⁶⁶⁶

ESČP je v sodbi jasno opredelilo smernice za izvršitev sodbe Slovenije in Srbije. Sloveniji, kakor tudi Srbiji, je naložilo, da mora v enem letu sprejeti vse potrebne ukrepe, vključno z zakonodajnimi, da zadevnima pritožnikoma ter vsem drugim v njunem položaju omogoči poplačilo »starih« deviznih hranilnih vlog pod enakimi pogoji kot tistim, ki so imeli takšne vloge v domačih podružnicah »slovenskih« bank (tč. 10 operativnega dela sodbe).¹⁰ V ta namen lahko Slovenija vzpostavi verifikacijski mehanizem za preverjanje lastništva in stanja na računih posameznih varčevalcev, nobena zahteva varčevalca pa ne sme biti zavržena samo zato, ker ne predloži izvirkov deviznih vlog, o verifikacijskem postopku pa mora presoditi tudi sodišče (148. odst. sodbe). Prav tako lahko Slovenija iz plačilne sheme izvzame tiste varčevalce, ki so že bili poplačani (147. odst. sodbe). Nepremoženjsko škodo je Slovenija morala plačati le dvema pritožnikoma, ne pa preostalim varčevalcem v njunem položaju.

Izvršitev sodbe s strani Slovenije

Postopek izvršitve sodbe *Ališič* je bil za Slovenijo velik politični, finančni in organizacijski zalogaj. Na eni strani je morala odpraviti kršitve pravic posameznikov, ugotovljene v sodbi, na drugi strani pa zaščititi svoje ključne interese, predvsem z vidika finančnih obveznosti, spoštovanja domačih in mednarodnopravnih obveznosti ter ohranjanja ugleda v mednarodni skupnosti.⁶⁶⁷ Glavno izhodišče, iz katerega je izhajala Slovenija, je bilo, da je sodbe mednarodnih sodišč treba spoštovati. Sodba ESČP v zadevi *Ališič* je bila v nasprotju z dolgoletnimi slovenskimi stališči in kritik ob njenem

Landsbanki, na katero so bile prenesene domače vloge, ne pa vloge v tujih podružnicah (nizozemske in britanske). Tožba se je nanašala na domnevno kršitev Islandije Direktive št. 94/19/ES o sistemih zajamčenih vlog, ker vlagateljem izven Islandije ni zagotovila izplačila vlog. Sodišče EFTA je ugotovilo, da direktiva ni bila kršena, saj imajo države ob sistemski krizi široko diskrecijsko pravico pri sprejemanju temeljnih odločitev ekonomske politike. S tem je bilo potrjeno jamstvo za bančne vloge na podlagi načela teritorialnosti, dejansko stanje pa glede sistemske krize vsekakor podobno razpadu skupne države in monetarnega sistema SFRJ. Sodba E-16/11 Sodišča Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA) z dne 28. januarja 2013.

666 A. Polak Petrič, Slovenija mora plačati. Kaj pa odgovornost preostalih naslednic?, Delo, 25. julij 2014, <<https://old.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/slovenija-mora-placati-kaj-pa-odgovornost-preostalih-naslednic.html>>.

667 A. Polak Petrič, M. Marko, nav. delo, str. 54.

izidu je bilo veliko. Prevladuje mnenje, da sodba Sloveniji nalaga nesorazmerno finančno breme glede na preostale države naslednice nekdanje SFRJ, posebej Hrvaške in BiH, kar ni skladno z mednarodnopravnim načelom pravične razdelitve bremen. Slovenija je na svojem ozemlju namreč takoj po osamosvojitvi v celoti poplačala devizne varčevalce nekdanje SFRJ, brez vsake diskriminacije, tudi tiste, ki so imeli prihranke v podružnicah tujih bank, kar je poleg nje med državami naslednicami storila le Severna Makedonija. Ta sodba ji je naložila, da mora plačati vloge tudi varčevalcem na ozemlju drugih držav naslednic. K negativnemu odnosu politike in splošne javnosti do izdane sodbe je prispevalo tudi dejstvo, da so bile finančne posledice sodbe v zadevi *Ališić* ene največjih v zgodovini odločanja ESČP, še posebej v času, ko se je Slovenija borila s posledicami finančne krize in z varčevalnimi ukrepi na vseh ravneh delovanja države.⁶⁶⁸

V sodbi je bila predvsem neprepričljiva presoja, da druge države naslednice, razen Slovenije in Srbije, s svojimi dejanji niso kršile EKČP. Tudi dva sodnika v delnem odklonilnem ločenem mnenju sta se sicer strinjala, da gre v primeru deviznih varčevalcev za kršitev človekovih pravic, nista pa soglašala, da sta za te kršitve krivi le Slovenija in Srbija. Menila sta, da je sodišče **preveč poenostavilo razsojanje** o tako kompleksnem zgodovinskem problemu in izpustilo nekatere pomembne vidike. Posebej sta izpostavila pomen nasledstva in mednarodnopravno razsežnost problema ter trdila, da bi sodišče moralo odločiti o deljeni odgovornosti med državami naslednicami. Hrvaška je namreč kršila dolžnost nadaljevanja pogajanj po nasledstvenem sporazumu, BiH pa je odgovorna, saj je namenoma izključila državne garancije za podružnico LB GP Sarajevo in Investbanko in s tem dopustila, da so se kršitve človekovih pravic nadaljevale. Hrvaška in BiH sta na ta način zapostavili svoje t. i. pozitivne obveznosti.⁶⁶⁹ Slovenija je predložila dokaze o številnih predlogih za nadaljevanje nasledstvenih pogajanj, kar pa sta, enkrat Hrvaška, drugič BiH, zavrnila. Dejstvo je, da dogovor v okviru nasledstva zahteva soglasje vseh petih držav naslednic SFRJ, zato se je ob razsodbi *Ališić* zastavilo vprašanje, ali je ta sodba lahko videna kot »nagrada« tistim, ki vrsto let niso privolili v pogajanja in iskanje rešitve.⁶⁷⁰

Vendarle je v Sloveniji prevladalo stališče, da je sodbo ESČP v zadevi *Ališić* treba spoštovati. Načelo *pacta sunt servanda* je eno temeljnih načel mednarodnega prava, ki ne more biti predmet arbitrarne in proste presoje. Skladno s 1. odst. 44. člena EKČP so

668 Prav tam. Gl. tudi J. Hojnik, nav. delo (2015), str. II–IV.

669 Delno odklonilno ločeno mnenje sodnice Nussbergerjeve, ki se mu je pridružil sodnik Popović, *Ališić* (ESČP, zadeva št. 60642/08).

670 A. Polak Petrič, Slovenija mora plačati. Kaj pa odgovornost preostalih naslednic?, Delo, 25. julij 2014, <<https://old.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/slovenija-mora-placati-kaj-pa-odgovornost-preostalih-naslednic.html>>.

sodbe sodišča dokončne in izvršljive; zoper njih ni mogoča pritožba. Dokončnost in izvršljivost sodnih odločb štejeta v mednarodni skupnosti za temelja vladavine prava. Na podlagi članstva v Svetu Evrope in pristopa k EKČP je Slovenija zavezana spoštovati v njej zajete človekove pravice in mehanizme za njihovo uveljavitev, vključno s pristojnostjo ESČP (46. člen EKČP). Dodatna dejstva, ki so prispevala k odločitvi o izvršitvi sodbe, je bila »grožnja«, da bi z nadaljevanjem kršitev pravic varčevalcev za Slovenijo lahko nastale še bolj škodljive posledice – od »odmrznitve« novih tožb zoper Slovenijo pred ESČP, potencialno dodatno dosojene nematerialne škode do nevarnosti množičnih tožb varčevalcev pred domačimi sodišči.

Neizvršitev sodbe pomeni kršitev mednarodnopravne obveznosti iz EKČP in tudi širše, pri čemer bi bil **omajan ugled Slovenije** v mednarodni skupnosti, ki bi ob neizvršitvi sodbe stopnjevala pritisk na Slovenijo.⁶⁷¹ Korektna izvršitev sodbe je posebej v odnosu do BiH prispevala k izboljšanju dvostranskih odnosov. Zaradi neizplačanih deviznih vlog LB Sarajevo je posebej v splošni javnosti v BiH več let prevladovalo prepričanje, da so bili varčevalci s strani Slovenije opeharjeni, visoke slovenske politične obiske so spremljali protesti in nezadovoljstvo. Danes je Slovenija ena največjih zaveznic in podpornic BiH na njeni poti v EU; imela je odločilo vlogo pri podelitvi kandidatskega statusa BiH in začetku pristopnih pogajanj s to državo v letu 2024. Tak odnos med državama brez izvršitve sodbe v zadevi *Ališić* ter poplačila varčevalcev skladno z njo ne bil mogoč. Slovenija z bremenom neizvršene sodbe ne bi mogla biti v BiH sprejeta kot dobronamerni in pošteni akter (*honest broker*). V tem kontekstu je izvršitev sodbe videna kot pomemben prispevek k dobrim meddržavnim odnosom ter sodelovanju v regiji. Z zavestno politično odločitvijo in dobronamerno ter dosledno izvršitvijo sodbe ESČP v zadevi *Ališić* se je Slovenija izkazala kot odgovorna članica mednarodne skupnosti, ki spoštuje vladavino prava in sodbe mednarodnih sodišč in ki se za spoštovanje človekovih pravic ne zavzema le na deklaratorni ravni. S to popotnico bi morala še odločneje in zavzeto spoštovanje mednarodnopravnih obveznosti, tudi določb Sporazuma o vprašanih nasledstva, zahtevati od drugih držav naslednic, tudi v kontekstu približevanja nekaterih od njih EU. Delovanje v EU temelji na spoštovanju vladavine prava in spoštovanju sprejetih obveznosti.

V fazi izvrševanja sodbe so se pojavili številni izzivi, od kratkih rokov, nejasnosti in pomanjkljivosti v izreku sodbe, do primanjkljaja v znanju in ureditvi slovenske javne uprave v povezavi z izvrševanjem pilotnih sodb ESČP. Zaradi tega sta bili z namenom izvršitve sodbe ustanovljeni dve delovni skupini – medresorska delovna skupina za izvršitev sodbe, ki jo je vodilo Ministrstvo za finance, vanjo pa so bili vključeni predstavniki vseh resorjev, katerih pristojnost se je nanaša izvršitev sodbe *Ališić*, ter svetovalna skupina pravnih strokovnjakov, ki jo je vodila takratna visoka

671 A. Polak Petrič, M. Marko, nav. delo, str. 54.

predstavnica Slovenije za nasledstvo, vanjo pa so bili vključeni pravni strokovnjaki s področja ustavnega prava, človekovih pravic in mednarodnega prava. Obe skupini sta orali ledino in intenzivno ter strokovno delo teh skupin je pripeljalo do ustreznih zakonodajnih rešitev, vzpostavitve učinkovitega verifikacijskega mehanizma za posamezna izplačila, uspešnega dialoga s Svetom Evrope in zadevnimi državami, posebej BiH, ter dosledne izvršitve sodbe in s tem izpolnitve mednarodnopravnih obveznosti Slovenije. Dobro prakso medresorskega sodelovanja, izkušnje, pridobljene med postopkom izvrševanja sodbe, ter uspešno interakcijo med javno upravo in slovenskim akademskim znanjem iz izvrševanja sodbe *Ališić* bi veljalo izkoristiti tudi v prihodnjih podobnih primerih.⁶⁷²

Posebna težava pri izvršitvi sodbe se je pojavila tudi na področju identificiranja upravičencev in verifikacije zahtevkov, še posebej v primeru LB Sarajevo, ki jo je BiH nacionalizirala v začetku 90. let in je tudi v naslednjih dveh desetletjih doživela celo vrsto statusnih sprememb. Slovenija zato ob razglasitvi sodbe ni imela **podatkov o izplačilih** oziroma drugih spremembah stanja vlog v nekdanji podružnici LB v Sarajevu v zadnjih 23 letih, prav tako ne o spremembah matičnih podatkov varčevalcev, dedovanjih itn.⁶⁷³ Slovenska delegacija, pristojna za izvrševanje sodbe, je z namenom pridobitve podatkov opravila več srečanj in poizvedb v Sarajevu in Strasbourgu; na koncu je pridobila podatke, na podlagi katerih je lahko izvedla pravno korekten verifikacijski postopek.

V postopku izvrševanja sodbe v zadevi *Ališić* je Slovenija sledila cilju sprejetja ukrepov, ki bodo pravični do deviznih varčevalcev ter pravilni in ustrezni z vidika presoje Sveta Evrope in ESČP, a da bodo hkrati **zaščiteni ključni interesi Slovenije**. To je bilo tudi vodilo pri pripravi in sprejetju zakona, s katerim je Slovenija postavila temelj za izvršitev sodbe ESČP v zadevi *Ališić*. 22. junija 2015 je skladno z navedeno sodbo v predpisanem roku sprejela Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 (Zakon o izvrševanju sodbe *Ališić*), kjer je uveljavila zakonsko podlago za verifikacijo in izplačila neizplačanih starih deviznih vlog varčevalcem sarajevske in zagrebške podružnice Ljubljanske banke. Zakon opredeljuje vse glavne vidike, potrebne za izvršitev sodbe *Ališić* – od definicije neizplačane »stare« devizne vloge, opredelitve upravičencev za njihovo izplačilo do višine in načina obrestovanja vlog, dinamike in načina izplačil ter vzpostavitve sodnega varstva.

672 A. Polak Petrič, nav. delo (2016), str. 299. Prav na temelju pozitivnih izkušenj in spoznanj v delu obeh skupin je pozneje prišlo do spremembe Zakona o državni upravi, po katerem je med nalogami Ministrstva za pravosodje na novo določena tudi koordinacija izvrševanja sodb mednarodnih sodišč, v okviru tega ministrstva zdaj tudi deluje posebna delovna skupina za koordinacijo pri izvrševanju sodb mednarodnih sodišč.

673 Akcijski načrt (*Ališić*), str. 4–5.

Posebej sta opredeljena postopek in mehanizem verifikacije z zornega kota vlagateljev zahtevkov (preprostost, dostopnost, obdobje sprejemanja zahtevkov, overitve itn.) in tudi z zornega kota odločanja pristojnega organa (zagotovitev podatkov, čas, potreben za odločanje, zmanjševanje tveganj za izplačila neupravičenim osebam itn.).⁶⁷⁴ Sodno varstvo je zagotovljeno z možnostjo vložitve tožbe na Upravno sodišče.

Pomembno vprašanje, ki se je zastavilo že ob izdaji sodbe in tudi ob sprejetju zakona za izvrševanje sodbe, se je nanašalo na odnos obveznosti Slovenije po sodbi v zadevi *Ališić* v razmerju do njenih obveznosti, ki izhajajo iz že obstoječega prevzema jamstev za devizne hranilne vloge iz nekdanje SFRJ. To vprašanje je Slovenija namreč uredila že takoj ob osamosvojitvi s sprejetjem in z dosledno izvršitvijo tretjega odstavka 19. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije po načelu teritorialnosti. Na tej podlagi je Slovenija izplačala vse devizne vloge pri bankah in podružnicah na ozemlju Slovenije brez diskriminacije. Iz zakona zato jasno izhaja, da obveznost, ki jo Sloveniji nalaga sodba v zadevi *Ališić*, izhaja iz civilnopravnega razmerja med varčevalcem in banko, vzpostavljeno s sklenitvijo pogodbe o depozitu. ESČP je oblikovalo novo obveznost Slovenije za poplačilo »starih« deviznih varčevalcev, ki je Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ne predvideva.⁶⁷⁵

Z javnim pozivom so bili imetniki neizplačanih deviznih vlog s terjatvami do LB pozvani, da pri Skladu za nasledstvo, ki je vodil postopke, vložijo zahtevo za verifikacijo neizplačanih starih deviznih vlog. Po zakonu je Slovenija prevzela v izpolnitev, poleg izplačila devizne vloge, tudi izplačilo obresti v višini 6 % v letu 1992, 1,79 % letno od leta 1993 do leta 2015 ter za obdobje od 2016 do izplačila obresti po obrestni meri za vloge gospodinjstev čez noč.⁶⁷⁶ S tem je Slovenija zasledovala cilj ohranjanja vrednosti premoženja varčevalcev. Sklad je v obdobju od 1. decembra 2015 do 31. decembra 2017, ko so varčevalci po zakonu lahko vlagali svoje zahteve, prejel prek 38.500 zahtev za verifikacijo. Na podlagi že izdanih informativnih izračunov, ki so postali pravnomočne odločbe, je bilo do 31. oktobra 2018 izvršenih več kot 32.370 izplačil v skupni višini 289,7 milijona evrov, od tega 161,9 milijona evrov varčevalcem Ljubljanske banke v Glavni podružnici Zagreb in 127,8 milijona evrov

674 A. Polak Petrič, M. Marko, nav. delo, str. 56. Gl. tudi T. Novinc, T. Lovšin, nav. delo.

675 A. Polak Petrič, M. Marko, nav. delo, str. 57.

676 Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08, Ur. l. RS, št. 48/15. Posebej pri določanju višine in načina izračuna obrestnih mer je Slovenija uspešno uporabila doktrino »polja proste presoje« (*margin of appreciation*), ki pomeni diskrecijo, ki jo ESČP prepušča nacionalnim oblastem pri načinu zagotavljanja človekovih pravic. Gl. M. Marko, nav. delo, str. II–VIII.

varčevalcem Ljubljanske banke v nekdanji Glavni podružnici Sarajevo.⁶⁷⁷ Do konca leta 2022 je Sklad za nasledstvo deviznim varčevalcem iz LB GP Zagreb in LB GP Sarajevo izplačal **302,4 milijona evrov**.

Oba mehanizma, ki vzporedno delujeta v okviru Sveta Evrope in preverjata izvrševanje pilotnih sodb ESČP, sta potrdila, da je Slovenija uspešno izvršila sodbo *Ališić*. 15. marca 2018 je Odbor ministrskih namestnikov Sveta Evrope sprejel končno resolucijo, s katero je Svet Evrope tudi uradno končal nadzor nad izvrševanjem sodbe ESČP v zadevi *Ališić*, ki se nanaša na obveznosti Slovenije, ter ugotovil, da je Slovenija skladno s 1. odst. 46. člena EKČP sprejela vse potrebne ukrepe za popolno izvršitev sodbe.⁶⁷⁸ Prav tako je ESČP v dveh odločitvah obravnavalo mehanizem, ki ga je za namene izvršitve sodbe vzpostavila Slovenija. V zadevi *Hodžić* proti Sloveniji in v zadevi *Zeljković* proti Sloveniji leta 2017 je sodišče potrdilo ustreznost določb slovenskega zakona in sheme za poplačilo starih deviznih varčevalcev z vidika vprašanja, ali verifikacijski postopek izpolnjuje merila, ki izhajajo iz sodbe, in glede skladnosti zakona s sodbo.⁶⁷⁹

Posledice sodbe za nasledstvena pogajanja

Že v Akcijskem načrtu, ki ga je Slovenija predložila Svetu Evrope ob izvrševanju sodbe v zadevi *Ališić*, je opozorila da se ugotovitve v sodbi opredeljujejo le do dolga v odnosu banka – varčevalci. Nerešene odnose med državami naslednicami ESČP v sodbi sicer prepozna, a ugotovi, da bi njihovo reševanje v tem primeru preseгло domet njegove pristojnosti. Zato po mnenju Slovenije pomembna vprašanja s področja nasledstva ostajajo odprta in Slovenija jih namerava skladno z mednarodno obveznostjo vseh držav naslednic po Sporazumu o vprašanih nasledstva reševati naprej. Dodatno finančno breme, ki ga bo Slovenija nosila z implementacijo sodbe, ni skladno z načelom pravične razdelitve med državami naslednicami nekdanje SFRJ, ki ga je ESČP opredelilo kot ključno mednarodnopravno načelo na področju delitve dolgov države predhodnice – SFRJ.⁶⁸⁰

677 Zaključevanje izvrševanja sodbe ESČP v zadevi *Ališić*, sporočilo za javnost, Vlada RS, 8. 11. 2018, <http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/teme_in_projekti/nasledstvo_sfrj/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/zakljucevanje_izvrsevanja_sodbe_escp_v_zadevi_alisic_61839/index.html>.

678 Resolucija Odbora ministrskih namestnikov Sveta Evrope, CM/ResDH(2018)111, 15. marec 2018.

679 *Hodžić v. Slovenia* (ESČP, zadeva št. 3461/08), Sklep Sodišča, 27. april 2017; *Zeljković v. Slovenia* (ESČP, zadeva št. 33805/17), Sklep Sodišča, 5. september 2017.

680 J. Hojnik, nav. delo (2015), str. II–IV.

23. člen Zakona o izvrševanju sodbe *Ališić* tako predvideva, da bo Slovenija po njem izpolnjene obveznosti uveljavljala po 7. členu Priloge C Sporazuma o vprašanih nasledstva z namenom doseči pravično razdelitev jamstev SFRJ ali Narodne banke Jugoslavije za »stare« devizne hranilne vloge. Ta določba ureja odnos med izvršitvijo sodbe ESČP v zadevi *Ališić* in med nasledstvenim sporazumom. Slovenijo namreč hkrati **zavezujeta obe mednarodnopravni obveznosti**: na eni strani obveznost izvršitve dokončne sodbe ESČP, ki izhaja iz EKČP, in na drugi strani obveznost pogajanj z drugimi državami naslednicami, ki izhaja iz sporazuma.

Sodba ESČP neposredno ne posega v pravna razmerja med državami naslednicami po Sporazumu o vprašanih nasledstva, ne razveljavlja ali spreminja mednarodnih obveznosti iz 7. člena Priloge C in nikakor ne vpliva na izid pogajanj med državami naslednicami ali končno razdelitev teh finančnih obveznosti Jugoslavije. Države naslednice še vedno zavezuje Sporazum o vprašanih nasledstva in ta meddržavni odnos med njimi ostaja odprt. Države naslednice so se še naprej dolžne v dobri veri pogajati o razdelitvi jamstev za »stare« devizne vloge in še naprej na podlagi temeljnega načela *pacta sunt servanda* glede tega doseči dogovor. Glede na dozdajšnjo neuspešno prakso in še bolj po sodbi v zadevi *Ališić*, ko sta bili »le« Slovenija in Srbija spoznani za kršitev EKČP, je veliko vprašanje, ali bo kdaj dejansko obstajala politična volja vseh držav naslednic za nadaljevanje pogajanj.⁶⁸¹ To velja še toliko bolj, ker sporazum ne predvideva učinkovitega mehanizma za reševanje sporov v primerih, ko je njegovo izvajanje zaradi pomanjkanja politične volje posameznih držav naslednic ovirano. Slovenija je zato v nezavidljivem položaju, saj v sporazumu ni obveznega mehanizma, ki bi omogočal nadaljevanje meddržavnih pogajanj in pravično razdelitev teh obveznosti.

Devizne vloge, prenesene na privatizacijske račune

Leta 1997 je Federacija BiH s sprejetjem posebnega zakona izvršila prenos »starih« deviznih vlog na privatizacijske račune, in sicer tako, da so varčevalci z devizno vlogo v banki ali poslovni enoti s sedežem v federaciji v znesku nad 100 DEM z dnem začetka veljavnosti zakona pridobili terjatev do Federacije BiH po stanju devizne vloge na dan 31. 3. 1992 (**prenesene devizne vloge**). Banke so nato skladno z 2. odst. 1044. člena Zakona o obligacijskih razmerjih izvršile saldacijo »stare« devizne vloge, kar pomeni, da terjatve iz te vloge do banke ni bilo več, saj je bila prenesena na privatizacijske račune, ki so bili odprti pri Agenciji Federacije BiH za privatizacijo, s čimer so imetniki terjatev prejeli certifikate, ki so jih lahko uporabili za nakup stanovanj ali premoženja, ki je bilo predmet privatizacije, ali prodali na sekundarnem trgu. Šlo

681 M. Škrk, A. Polak Petrič, M. Rakovec, nav. delo, str. 244–245.

je torej za zakonski prenos terjatev.⁶⁸² Ker veliko državljanov BiH ni uporabilo ali ni moglo uporabiti omenjenih certifikatov, je bilo pred sodišči BiH začelih več sodnih postopkov, v letu 2001 pa je Ustavno sodišče Federacije BiH ugotovilo, da so določbe omenjenega zakona iz leta 1997 neustavne, saj naj bi zakonski prenos terjatev varčevalcev iz »starih« deviznih vlog pomenil poseg v lastninsko pravico varčevalcev.⁶⁸³

Sklad za nasledstvo je med verifikacijskim mehanizmom za izvršitev sodbe v zadevi *Ališić* med prejetimi zahtevami za verifikacijo deviznih vlog v nekdanji LB GP Sarajevo prejel tudi več kot 2.900 zahtev za verifikacijo, ki se nanašajo na stare devizne vloge, ki so bile na podlagi odločitev pristojnih oblasti BiH prenesene na privatizacijske račune pri Agenciji za privatizacijo v Federaciji BiH. Sklad je sicer obravnaval omenjene zahteve za verifikacijo, a glede njih izdal odločbe o zavrnitvi.⁶⁸⁴ 1. odst. 1. člena Zakona o izvrševanju sodbe *Ališić* namreč določa, da se ukrepi po tem zakonu »ne nanašajo na tiste ‚stare‘ devizne vloge ali njihove dele, ki so bile kakor koli izplačane ali prenesene na druge pravne osebe ali v posebne namene skladno s predpisi držav naslednic nekdanje SFRJ ali na drugi podlagi«. Po 2. odst. 2. člena istega zakona neizplačana stara devizna vloga ni stara devizna vloga ali njen del, ki je bila na podlagi predpisov držav delovanja obeh podružnic prenesena na drugo pravno osebo ali na posebne račune za namene posebne uporabe, med njimi stare devizne vloge, ki so jih varčevalci LB GP Sarajevo skladno s predpisi BiH prenesli na posebne račune za namen uporabe v postopku privatizacije. Po 5. členu zakona prevzem izpolnitve obsega obveznosti do upravičencev iz naslova neizplačanih starih deviznih vlog, ki niso bile že poravnane ali prenesene skladno s predpisi držav naslednic SFRJ ali na kakršni koli drugi podlagi. Vežano na uresničevanje sodbe v zadevi *Ališić* je treba poudariti, da sodba sama dovoljuje, da Slovenija iz svoje sheme povračila izključi tiste, ki so jim že bili izplačani »stari« devizni prihranki, tudi na primer tiste, ki so jih uporabili v procesu privatizacije v Federaciji BiH (147. odst. sodbe).

Ker je v konkretnih primerih zaradi prenosov »starih« deviznih vlog na privatizacijske račune prišlo do **prenosa terjatev z LB GP Sarajevo** na račune pri drugi pravni osebi (Federacija BiH) in do pretvorbe deviznih vlog v premoženje druge vrste (certifikat), ne gre več za devizno vlogo pri LB ali glavni podružnici Sarajevo. Tudi ESČP je v zadevi *Suljagić* potrdilo, da je z zakonom Federacija BiH prevzela odgovornost za

682 A. Polak Petrič, M. Marko, nav. delo, str. 61.

683 Odločitev Ustavnega sodišča Federacije BiH, št. U-10/00, z dne 8. 1. 2001.

684 Zaključevanje izvrševanja sodbe ESČP v zadevi *Ališić*, sporočilo za javnost, Vlada RS, 8. 11. 2018, <http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/teme_in_projekti/nasledstvo_sfrj/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/zakljucjevanje_izvrsevanja_sodbe_escp_v_zadevi_alisic_61839/index.html>.

terjatve iz konkretnih »starih« deviznih vlog (obveznost plačila) in da je odgovornost bank za te terjatve iz »starih« deviznih vlog prenehala.⁶⁸⁵ V tem primeru ne obstaja pravna podlaga, po kateri bi bila Slovenija odgovorna za obstoj in poplačilo terjatve iz prenesene »stare« devizne vloge, saj je ta terjatev do podružnice LB Sarajevo prenehala.⁶⁸⁶

Posamezniki, ki so vložili vloge v okviru verifikacijskega mehanizma za izvršitev sodbe ESČP v zadevi *Ališić*, so zaradi zavrnitve sprožili sodne postopke v Sloveniji in tudi na ESČP. Na končni epilog teh sporov še čakamo. ESČP že obravnava zadevo *Landika*, v kateri pritožnika v imenu umrlega očeta in moža ob stranski intervenciji BiH tožita Slovenijo zaradi zavrnitve izplačila takšne prenesene »stare« devizne vloge, ki jo je predhodnik imel v podružnici LB Sarajevo. Trdita, da je kršena pravica do varstva premoženja. Nobeden izmed njih ni dobil izplačane devizne vloge niti njene vrednosti niso koristili v privatizacijskih postopkih v BiH. Sklad Republike Slovenije za nasledstvo je zahtevo varčevalca v verifikacijskem postopku zavrnil, sklicujoč se na 2. odst. 2. člena Zakona o izvajanju sodbe *Ališić*, saj je ugotovil, da so bili prihranki, ki so bili preneseni na privatizacijski račun, izključeni iz sheme vračila. Pritožnika sta to odločitev izpodbijala pred slovenskimi sodišči; izčrpala sta vsa domača pravna sredstva. Ustavno sodišče Republike Slovenije je leta 2022 namreč pritožbo zavrnilo, z obrazložitvijo, da sodba ESČP v zadevi *Ališić* ni obravnavala položaja, kot je ta, ko so bili prihranki preneseni na privatizacijske račune. Poudarilo je, da je razmerje med varčevalcem ter banko kot dolžnikom in upnikom prenehalo obstajati na podlagi dejanja Federacije BiH – to je prenosa prihrankov na privatizacijski račun – in ne na podlagi dejanj Ljubljanske banke ali Slovenije.⁶⁸⁷

Nedopustno je, da bi omenjeni varčevalci, katerih »stare« devizne vloge so bile prenesene na privatizacijske račune, **ostali edini nepoplačani** na ozemlju nekdanje Jugoslavije. Gre za vprašanje odgovornosti subjekta, ki je ta prenos izvršil, sprejel zakonodajo zanj in ni izpolnil terjatve. Na zakonodajo, ki jo je v povezavi s tem sprejemala Federacija BiH, Slovenija nikoli ni imela nikakršnega vpliva pa tudi ne na prakso izplačevanja oziroma koriščenja certifikatov. Za Slovenijo je ključna izpolnitev sodbe ESČP v zadevi *Ališić*. Če je bila določena terjatev z LB prenesena in ta ne obstaja več, zanj Slovenija po veljavni zakonodaji ne more biti odgovorna.⁶⁸⁸

685 *Suljagić v. Bosnia and Herzegovina* (ESČP, zadeva št. 27912/02).

686 A. Polak Petrič, M. Marko, nav. delo, str. 62.

687 *Landika v. Slovenia* (ESČP, zadeva št. 45987/22).

688 A. Polak Petrič, M. Marko, nav. delo, str. 63.

16.4 HRVAŠKE PRENESENE DEVIZNE VLOGE

Za razumevanje vprašanja prenesenih deviznih vlog na Hrvaškem je nujno preučiti status Ljubljanske banke na Hrvaškem in posege oblasti vanjo. Skladno z v letu 1989 načrtovano, a zaradi razpada države nikoli dokončano jugoslovansko bančno reformo, sta se registrirali Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana (LB Ljubljana) s sedežem v Ljubljani ter Ljubljanska banka, d. d., Glavna podružnica Zagreb (LB GP Zagreb) v Zagrebu. Po osamosvojitvi sta banki postali pravna subjekta v dveh različnih suverenih državah, podrejeni dvema različnima jurisdikcijama. Že v letu 1991 so hrvaški organi začeli omejevati poslovanje podružnice v Zagrebu, saj je guverner Narodne banke Hrvaške (NBH) obvestil, da Ljubljanska banka na Hrvaškem ne more imeti svoje podružnice, prav tako pa podružnice ni mogoče preoblikovati v samostojno banko. NBH je leta 1993 poslovanje zagrebske podružnice še omejila na minimalni obseg, in to v nacionalni valuti, kar je zelo otežilo likvidnostni položaj podružnice. Dokončno je do zaprtja žiro računa LB GP Zagreb prišlo leta 2000.⁶⁸⁹

LB GP Zagreb je ob razpadu SFRJ razpolagala tudi z deviznimi hranilnimi vlogami, za katere je ob sistemu redeponiranja jamčila SFRJ in ki so ostale zamrznjene. Hrvaška je po osamosvojitvi omogočila prenos deviznih vlog varčevalcev pri podružnicah tujih bank (LB in Jugobanka) na eno izmed hrvaških bank, te pa so jih nato **prenesle v hrvaški javni dolg**; sredstva za izplačilo je Hrvaška zagotovila z izdajo obveznic. Pogoj za tak prenos deviznih vlog je bilo hrvaško državljanstvo.⁶⁹⁰ Največ deviznih vlog iz LB GP Zagreb je bilo prenesenih na dve hrvaški banki – Zagrebačko banko (ZABA) in Privredno banko Zagreb (PBZ). V tem delu deviznega varčevanja, v katerem so devizni varčevalci LB GP Zagreb svoje devizne terjatve prenesli na hrvaške banke, govorimo o »prenesenih deviznih vlogah«, medtem ko pri varčevalcih, ki niso imeli državljanstva oziroma se niso odločili za prenos vlog na hrvaške banke, govorimo o neprenesenih deviznih vlogah.⁶⁹¹ Zadnje so bile del sheme poplačil v okviru izvrševanja sodbe ESČP v zadevi *Ališić*.

Kmalu po omenjenem prenosu se je Hrvaška odločila, da vrednosti prenosov, ki jih je sama omogočila, terja nazaj od poslovnih subjektov. Za to pravno pot pred domačimi, hrvaškimi sodišči se je odločila po prestrukturiranju LB Ljubljana leta 1994,

689 A. Polak Petrič, nav. delo (2016), str. 287.

690 Zakon o pretvorbi deviznih vlog državljanov v javni dolg Republike Hrvaške.

691 Ocenjuje se, da je imela konec leta 1991 LB GP Zagreb pri NBH deponiranih skupaj nekaj več kot eno milijardo DEM deviznih depozitov varčevalcev. Od tega je bilo na hrvaške banke prenesenih skupaj 545 milijonov DEM; nepreneseni del je znašal okoli 280 milijonov DEM, k njemu pa sodijo še devizne vloge v znesku 218 milijonov DEM, ki so bile deviznim varčevalcem LB GP Zagreb izplačane iz devizne likvidnosti, ki jo je zagotovila LB Ljubljana.

ko je Slovenija z Ustavnim zakonom razdelila poslovanje med LB Ljubljana in novoustanovljeno NLB.⁶⁹² Izdelani sta bili zaključna in otvoritvena bilanca obeh bank, na NLB je bilo preneseno premoženje LB, ne pa obveznosti in sredstva podružnic LB v drugih državah naslednicah, tudi ne v Zagrebu. V letih 1994 in 1996 sta Zagrebačka banka in Privredna banka Zagreb proti LB in solidarno tudi proti NLB vložili 14 tožb, in sicer na podlagi pooblastila pristojnega hrvaškega ministra za finance ter v imenu in za račun Republike Hrvaške. Gre za tisti del deviznih vlog, ki so bile prenesene. Hrvaška je s tem odstopila od načela teritorialnosti prevzema jamstev za »stare« devizne vloge ter zahteva poplačilo od slovenskih bank, saj vztraja, da gre za civilnopravno razmerje med banko in varčevalcem. Poenostavljeno povedano, prek ZABA in PBZ hrvaška država zahteva, da ji LB in/ali NLB vrneta to, s čimer je v preteklosti že poplačala hrvaške varčevalce in hrvaške banke v delu prenesenih vlog.

Omenjene tožbe so bile v preteklosti na hrvaških sodiščih zavrjene zaradi različnih razlogov, predvsem pa zaradi pomanjkanja aktivne legitimacije, nepristojnosti sodišč in dejstva, ker so bile obveznosti hrvaškima bankama in deviznim varčevalcem že poplačane,⁶⁹³ vendar pa je hrvaško vrhovno sodišče v revizijah v letih 2008 in 2009 s spornim konstruktom **inkaso cesije** med državo in hrvaškima bankama vse tožbe vrnilo na prvo stopnjo. Ugotovilo je namreč, da je s pooblastili hrvaških ministrov za finance iz let 1995 in 2001 prišlo do ponudbe za sklenitev pogodbe o inkaso cesiji. Prav tako je ugotovilo, da na podlagi slovenskega Ustavnega zakona iz leta 1994 obstaja solidarno sosporništvo LB in NLB ter je zato posledično obema tožečima bankama priznalo aktivno legitimacijo za tožbene zahtevke zoper LB in NLB.⁶⁹⁴ Od teh odločitev Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške sodni postopki tečejo nemoteno naprej; nekateri izmed njih so že končani s pravnomočnimi sodbami na Hrvaškem. O njih sta odločala tudi Ustavno sodišče in ESČP.

Takšna interpretacija Ustavnega zakona iz leta 1994 je bila večkrat kritizirana kot napačna in neustrezna. V skladu z njim so bila sredstva in obveznosti LB razdeljena med LB in NLB. Ker je ustavni zakon ohranil *status quo* glede »podružnic« LB v drugih republikah nekdanje SFRJ, njihove obveznosti in pripadajoča sredstva niso bila nikoli prenesena na NLB. Da gre s strani hrvaških sodišč za pravno zmotno razlago določb slovenskega ustavnega zakona iz leta 1994, potrjujejo odločitve slovenskih in tudi

692 Ustavni zakon o dopolnitvah ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 45/94.

693 Pooblastilo ZABA je minister za finance Republike Hrvaške podpisal 2. 1. 1995, pooblastilo PBZ pa državni tajnik v imenu ministra za finance Republike Hrvaške 12. 2. 2001. Problem legitimacije se je izpostavljal tudi zaradi neustreznega podpisnika enega pooblastila.

694 Gl. npr. sodbo Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške, št. 1127/06-2 z dne 13. 5. 2009 in sodbo Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške, št. Rev - x 117/08 z dne 30. 12. 2008.

tujih sodišč.⁶⁹⁵ Zato LB in NLB iščeta svojo pravico v okviru sodnih postopkov, medtem ko je slovenska stran tudi na najvišji politični ravni poskusila urediti to vprašanje. Na primer večkrat je Slovenija pozvala k preklicu spornih pooblastil, na podlagi katerih tečejo sodni postopki, Hrvaška pa se na poziv ni odzvala.

Slovenija ter LB in NLB so sodnim postopkom glede prenesenih vlog na Hrvaškem **nasprotovale**. Menijo, da je vodenje teh tožb na podlagi pooblastila ministra za finance Hrvaške in na račun Hrvaške v nasprotju s Sporazumom o vprašanih nasledstva, ki določa, da se morajo države naslednice o vprašanju jamstev za devizne vloge pogajati. Sporazum o vprašanih nasledstva ureja problematiko jamstva za devizne depozite v prilogi C (2. in 7. člen), in sicer določa, da gre za nasledstveno vprašanje, ki ga morajo države naslednice SFRJ urediti prek pogajanj pod pokroviteljstvom Banke za mednarodne poravnave (BIS).⁶⁹⁶ Sporazum je podpisan in ratificiran s strani vseh naslednic, tudi Hrvaške. Kot je znano, so države naslednice pogajanja pod okriljem BIS sicer začele takoj po podpisu sporazuma, a so bile neuspešne.

Pristopna pogajanja Hrvaške k EU

Po dolgotrajnem zastoju nasledstvenih pogajanj o vprašanju »starih« deviznih vlog (od leta 2002) je v kontekstu hrvaških pristopnih pogajanj z EU med predsednikoma vlad Slovenije in Hrvaške oktobra 2010 prišlo do dogovora (Pahor – Kosor), da bo Hrvaška po skoraj desetih letih izmikanja vendarle izrazila pripravljenost za nadaljevanje pogajanj v okviru določb Sporazuma o vprašanih nasledstva, Slovenija pa bo privolila v zaprtje poglavja 4 (**prost pretok kapitala**) v okviru hrvaških pristopnih pogajanj k EU. Povezava s tem področjem delovanja EU je bila vzpostavljena zaradi omejitev dostopa slovenskih bank na hrvaškem trgu.⁶⁹⁷ Na podlagi omenjenega dogovora na najvišji politični ravni in tudi pod pokroviteljstvom EU so bile zaveze, dane s strani Hrvaške, del dokumentov pridružitvenega procesa.⁶⁹⁸ Skladno z dogovorom Pahor – Kosor je takratni hrvaški minister za finance poslal na BIS pisno

695 Na primer sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. Cpg 13/2022 z dne 13. 4. 2023.

696 Gl. poglavje 14.2.

697 Slovenija je v okviru hrvaških pristopnih pogajanj izpostavila obveznost nadaljevanja pogajanj pod okriljem BIS v okviru prostega pretoka kapitala (poglavje 4), neoviranega poslovanja slovenskih finančnih subjektov na hrvaškem trgu s finančnimi storitvami (poglavje 9) ter potrebe po nepristranskosti in neodvisnosti hrvaškega pravosodja v sodnih postopkih LB na Hrvaškem.

698 Na primer v poročilu EK iz oktobra 2011 o napredku izpolnjevanja zavez Hrvaške je zapisano, da se je Hrvaška glede vprašanja LB in jamstev za devizne vloge zavezala nadaljevati pogajanja v okviru BIS. Tudi v širitvenih sklepih Sveta za splošne zadeve iz decembra 2011 je podan poziv Hrvaški, da naj nadaljuje z reševanjem odprtih dvostranskih in regionalnih vprašanj, vključno z vprašanji nasledstva.

soglasje za nadaljevanje pogajanj. Odgovor BIS je bil skladen z zadržano držo ustanove do reševanja problema jamstev za devizne vloge, ki se je kazala že od sklenitve Sporazuma o vprašanjih nasledstva naprej. A vendarle možnosti za sodelovanje ni zavrnil *a priori*, ampak je pozval države naslednice, da predhodno »tlakujejo pot« k uspešnim pogajanjem. Ta se tudi po tej epizodi in številnim pozivom Slovenije med državami naslednicami niso začela.⁶⁹⁹

Kljub navedenim sprejetim mednarodnim zavezami in političnim dogovorom, tudi v EU, ki določajo, da se je o vprašanju jamstev za devizne vloge treba pogajati v okviru nasledstva, so postopki pred hrvaškimi sodišči glede prenesenih deviznih vlog tekli naprej. Poudarek je potreben na dejstvu, da so postopki tekli naprej na podlagi pooblastila hrvaškega finančnega ministra, torej je bilo pričakovati, da bo zaradi danih zavez Hrvaška ta pooblastila umaknila. Slovensko stališče je bilo, da se o isti zadevi **ne moreš hkrati pogajati in tožiti** oziroma voditi postopkov pred lastnimi, domačimi sodišči. Ker sta bili toženi solidarno tako LB kot NLB je obstajala grožnja, da bi z vstopom Hrvaške v EU ob pravnomočnosti morebitnih sodb, v prid tožečih bank, lahko prišlo do izvršb na premoženju NLB, tudi na ozemlju Unije. Zaradi visokih potencialnih obveznosti na slovenski strani in dolgoletnih kršitev hrvaških mednarodnih zavez se je Slovenija odločila, da problematiko po vsebinski strani naveže tudi na pristopna pogajanja Hrvaške k EU.

Problematika se je v dvostranskih odnosih med Slovenijo in Hrvaško ponovno izostrila leta 2012, tik pred vstopom Hrvaške v EU. Potekali so redni pogovori, predvsem na ravni ministrov za zunanje zadeve obeh držav; zaradi postopka ratifikacij Pristopne pogodbe Hrvaške k EU se je rešitev odprtega vprašanja pričakovala tudi s strani Bruslja in drugih držav članic EU. Julija 2012 sta zato vladi Slovenije in Hrvaške imenovali vsaka svojega strokovnjaka za preučitev in iskanje predloga rešitve glede problematike tožb Zagrebačke banke (ZABA) in Privredne banke Zagreb (PBZ) proti Ljubljanski banki (LB) in Novi Ljubljanski banki (NLB) na Hrvaškem, ki se nanašajo na prenesene stare devizne vloge varčevalcev (Arhar – Rogić).⁷⁰⁰ Strokovnjaka sta opravila več krogov pogovorov. Ključni preboj se je zgodil na srečanju zunanjih ministrov Slovenije in Hrvaške (Erjavec – Pusić) na Otočcu 6. februarja 2013, ko je bil dosežen dogovor, da se bodo tožbe pred hrvaškimi sodišči ustavile do

699 Na primer jeseni 2011 sta slovenski guverner in minister za finance na svoje kolege v vseh državah naslednicah naslovila pismo z vabilom na sestanek ob robu zasedanje BIS v Baslu. Hrvaška na vabilo ni odgovorila, BiH pa je srečanje pogojno zavrnila.

700 »Z Arharjem do rešitve spora o LB«, 7. 2. 2013, <<https://www.24ur.com/novice/gospodarstvo/z-arharjem-do-resitve-spora-o-lb.html>>.

celovite rešitve tega vprašanja v okviru nasledstva ter da bo omogočena ratifikacija pristopne pogodbe Hrvaške k EU na strani Slovenije.⁷⁰¹

Memorandum o soglasju iz Mokric

Na tej osnovi in delu omenjenih dveh strokovnjakov je bil, tik pred slovensko ratifikacijo Pristopne pogodbe Hrvaške k EU, 11. marca 2013 v Mokricah s strani predsednikov vlad (Janša – Milanović) podpisan Memorandum o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške (MoU). V njem vladi soglašata, da se rešitev za prenesene devizne vloge Ljubljanske banke na Hrvaškem najde na podlagi Sporazuma o vprašanih nasledstva (Priloga C). Odločeni sta, da bosta celovito rešitev za to vprašanje našli čim prej. V ta namen bosta **dejavno pristopili k nadaljevanju pogajanj** pod okriljem BIS skladno s Sporazumom o vprašanih nasledstva. Vladi sta se poleg tega dogovorili za vzajemni, povezani obveznosti. Na eni strani, da bo hrvaška vlada do končne rešitve tega vprašanja v okviru nasledstvenih pogajanj zagotovila ustavitev vseh sodnih postopkov, ki sta jih začeli hrvaški banki (ZABA in PBZ) v povezavi s prenesenimi deviznimi vlogami. Vlada Slovenije bo zagotovila, da bo LB kot tožena stranka v teh postopkih soglašala z ustavitvijo. Memorandum tudi določa, da se ne bodo začeli nobeni novi sodni ali drugi postopki. V »zamenó« za obveznosti na hrvaški strani, da bo ustavila sodne postopke v povezavi s prenesenimi vlogami, pa se je Slovenija obvezala, da bo v državnem zboru nemudoma začela postopek ratifikacije Pogodbe o pristopu Hrvaške k EU.⁷⁰²

Kmalu po podpisu memoranduma so se pojavila **razhajanja v interpretaciji** njegovih določil med pogodbenima strankama. Prva razlika je bila glede narave podpisane akta. Slovenska stran je memorandum opredelila kot mednarodnopravni akt in ga je skladno s 5. odst. 75. člena Zakona o zunanjih zadevah ratificirala z uredbo na vladi ter ga objavila v Uradnem listu, medtem ko je Hrvaška besedilo memoranduma sicer obravnavala na seji vlade, a ga ni objavila. S tem je najbrž memorandumu želela zmanjšati težo in se izogniti mednarodnopravnim posledicam odgovornosti ob neizpolnjevanju. Narava akta namreč pomembno vpliva na njegovo umestitev v hierarhijo pravnih aktov v državi in uporabo pred sodišči. Memorandum je po izmenjavi obvestil, da so opravljeni vsi notranjepravni postopki, začel veljati 19. marca 2013.

Hrvaški pravni red loči med mednarodnimi pogodbami (*ugovori*) in mednarodnimi akti; med zadnjimi so eksplicitno naštet tudi mednarodni akti, ki se sklepajo zaradi

701 »Erjavec in Pusičeva našla sprejemljivo rešitev za obe strani«, Ius Info, 7. 2. 2013, <<https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/93843>>.

702 Uredba o ratifikaciji Memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, Ur. l. RS, MP 4-20/2013, str. 113.

uresničevanja sklenjenih mednarodnih pogodb, s katerimi pogodbenice ne prevzemajo novih pravnih obveznosti.⁷⁰³ Glede na postopek sprejemanja Hrvaška memorandum iz Mokric šteje kot mednarodni akt, za katerega se predvideva poenostavljen postopek, in sicer predložitev besedila s strani zunanjega ministrstva v seznanitev vladi. Tovrstni mednarodni akti se na predlog vlade lahko tudi objavijo v Uradnem listu Hrvaške, a se za to možnost hrvaška stran pri memorandumu ni odločila in zato se, glede na 134. člen Ustave Republike Hrvaške, postavlja vprašanje ali ima memorandum lahko moč mednarodne pogodbe v hrvaškem notranjem pravnem redu.⁷⁰⁴ S takšnim postopanjem je po vsej verjetnosti Hrvaška želela preprečiti, da bi bil memorandum hierarhično nad zakoni, posebej o pravnem postopku, in da bi sodišča neposredno lahko uporabila njegove določbe v omenjenih postopkih glede prenesenih deviznih vlog.

Ob tem je treba poudariti, da je za določitev statusa memoranduma treba slediti predvsem pravilom mednarodnega prava. Kljub statusu po notranjepravnem redu je ključna **opredelitev pogodbe po mednarodnem pravu**. Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb v 2. členu opredeljuje definicijo mednarodne pogodbe ter tudi da ime mednarodne pogodbe ne vpliva na njen status. Poleg pisne oblike sta ključna elementa za opredelitev nekega akta za mednarodno pogodbo dejstvo, da jo ureja mednarodno pravo, ter izraz volje vsaj dveh držav, da ju mednarodna pogodba zavezuje. Država se ne more sklicevati na svoj notranji pravni red kot izgovor za nespoštovanje mednarodnopravnih obveznosti, če sta se strani med pogovori oziroma pogajanja dogovorili, da se želita z nekim aktom mednarodnopravno zavezati. Glavni elementi, ki nakazujejo na naravo mednarodne pogodbe, so končne določbe memoranduma o izmenjavi obvestil o dokončanju notranje pravnih postopkov, kar je običajna dikcija v mednarodnih pogodbah, pa še nekatere druge specifične besedila memoranduma, kot je na primer uporaba besede pogodbenice (*Parties*), začetek veljavnosti (*enter into force*), pogosta raba besede dogovorili (*agree*) itn. V prid statusu memoranduma kot mednarodne pogodbe govori tudi dejstvo, da sta memorandum podpisala predsednika vlad obeh držav ob široki medijski pokritosti in kot rešitev pomembnega političnega vprašanja, vezanega na ratifikacijo Pristopne pogodbe Republike Hrvaške k EU.

Druga razlika v interpretaciji memoranduma, za tek sodnih postopkov še pomembnejša, se nanaša na obveznost Hrvaške glede ustavitve sodnih postopkov. V angleškem izvorniku se uporablja besedna zveza »*will ensure the stay*«, v slovenskem prevodu pa »zagotovi ustavitve« vseh sodnih postopkov, ki sta jih začeli hrvaški banki (ZABA in PBZ) v povezavi s prenesenimi deviznimi vlogami. Za Slovenijo je bila ob podpisu

703 Zakon o sklepanju in izvajanju mednarodnih pogodb, Ur. l. Republike Hrvaške, št. 28/96.

704 Ustava Republike Hrvaške, Ur. l. Republike Hrvaške, št. 56/90 z dopolnitvami.

memoranduma ključna interpretacija, da se je Hrvaška zavezala, da bo prekinila / ustavila vse omenjene postopke do končne rešitve, ki se išče na celovit način na podlagi določb nasledstvenega sporazuma. Memorandum tudi izrecno določa dikcijo »do končne rešitve«, ne vsebuje pa določbe, na kak način bo Hrvaška to zagotovila, ali z umikom pooblastil finančnih ministrov ali kako drugače.

Hrvaška stran je zavzela stališče, da je treba skladno z memorandumom uporabiti procesnopравни institut mirovanja (*zastoj*), ki po hrvaškem Zakonu o pravnem postopku (186. g člen)⁷⁰⁵ omogoča, da stranki soglasno uporabita ta institut zaradi poskusa mirnega reševanja spora **za največ dve leti**. Po preteku tega roka sodišče po uradni dolžnosti postopke nadaljuje. S tem je Hrvaška želela omejiti ustavitev postopkov, ki tečejo pred hrvaškimi sodišči glede prenesenih deviznih vlog, na največ dve leti in ne do končne rešitve v okviru nasledstvenih pogajanj, kot to določa memorandum.

Po sklenitvi memoranduma sta tožeči stranki (ZABA in PBZ) v sodnih postopkih pred hrvaškimi sodišči in po navodilu hrvaške vlade predložili predlog za vzpostavitev instituta »*zastoj*« ter pozvali LB, da se s tem strinja. Memorandum namreč določa obvezo Vlade Slovenije, da bo LB kot tožena stranka v teh postopkih soglašala z ustavitvijo (*stay*). Skladno z določili memoranduma sta LB in NLB kot toženi stranki v postopkih zahtevali prekinitvev (*prekid*) postopka do rešitve tega vprašanja skladno z določili Sporazuma o vprašanih nasledstva ter nista podali strinjanja z uporabo »*zastoj*«, saj to ni skladno z določili in s ciljem dogovora iz mokriškega memoranduma. Ker soglasje ni bilo doseženo, hrvaška sodišča nadaljujejo sodne postopke.

Nadaljevanje sodnih postopkov

Zaradi navedenega in kljub podpisanemu memorandumu se postopki glede prenesenih deviznih vlog zoper LB in NLB nadaljujejo. Postopki so v različnih fazah; skupni znesek glavnice vseh zahtevkov znaša 172,2 milijona evrov, ker sodni postopki trajajo že toliko časa, pa zamudne obresti presegaajo znesek glavnice; ocenjena vrednost je prek 460 milijonov evrov.⁷⁰⁶ Slovenska stran trdi, da nadaljevanje postopkov predstavlja kršitev mednarodnopravnih obveznosti s strani Hrvaške ter arbitrarno in napačno razlago slovenskega Ustavnega zakona iz leta 1994, saj je bil skladno z njim le določen del obveznosti in pravic LB prenesen na novoustanovljeno NLB, med katerimi pa niso obveznosti za devize na deviznih računih in deviznih hranilnih knjižicah zunaj območja Slovenije ter pripadajoče terjatve iz teh naslovov. NLB je

705 Zakon o pravnem postopku, Ur. l. Republike Hrvaške, št. 25/2013.

706 *Nova Ljubljanska banka, d. d. v. Croatia* (ESČP, zadeva št. 15533/22), Second Section, Decision, 6. odst. Gre za stanje v letu 2022.

zato neupravičeno in v nasprotju s slovenskim pravnim redom ter z mednarodnimi dogovori obravnavana kot drugotožena stranka v teh postopkih. Prav tako se prereka nespoštovanje določb memoranduma, po katerih bi postopki morali biti ustavljeni do končne rešitve vprašanja v okviru nasledstva. Hrvaška pa vztraja, da je izpolnila svojo obveznost iz memoranduma, a ker LB ni dala soglasja za mirovanje, do njega ni prišlo. Tožbe dveh bank, ZABA in PBZ, ki sta zdaj že dolgo v tuji, italijanski lasti, v postopkih ravnata po navodilu in na račun Hrvaške.

Slovenija je zaradi nadaljevanja omenjenih sodnih postopkov Evropsko komisijo leta 2018 zaprosila za **mediacijo** v primeru prenesenih deviznih vlog. Slovenija ves čas poudarja, da gre pri tem za nasledstveno vprašanje, ki ga je treba reševati v okviru nasledstvenih pogajanj, medtem ko se na Hrvaškem v nasprotju s sprejetimi obveznostmi sodni postopki nadaljujejo, zaradi česar omenjenima družbama nastaja škoda. Ker je Evropska komisija v preteklosti že odigrala aktivno vlogo pri sklepanju memoranduma o soglasju med slovensko in hrvaško vlado, Slovenija pričakuje, da bo poziv k mediaciji sprejela. Slovenija je poudarila, da LB in posebej NLB nastaja škoda, med drugim zato, ker se znižuje vrednost naložbe države v NLB, kar se je izkazalo tudi v postopku privatizacije NLB. Hrvaška s svojimi postopki krši svoboščine in pravila iz pogodb EU ter temeljne vrednote, kot so: vladavina prava, spoštovanje mednarodnega prava, dolžnost lojalnega sodelovanja med državami članicami EU in temeljne pravice.⁷⁰⁷ Javno ni znano, da bi se EK kakorkoli pozitivno odzvala na zaprosilo za mediacijo.

Prav tako se je NLB poslužila **pravnih možnosti v okviru ESČP**, a neuspešno. Na sodišče je NLB leta 2022 vložila tožbo zoper Hrvaško, ki se je nanašala na 14 postopkov v povezavi s prenesenimi deviznimi vlogami. NLB se je na podlagi 1. odst. 6. člena in 13. člena EKČP ter 1. člena Protokola št. 1 h EKČP pritožila, da je bila uporaba zadevnega materialnega prava s strani hrvaških sodišč samovoljna ali očitno nerazumna, da ta sodišča svojih odločitev niso ustrezno obrazložila in da niso odgovorila na zahtevo banke, da se Sodišču Evropske unije predloži določena vprašanja prava EU v predhodno odločanje. Poleg tega je NLB prerekala ugotovitve hrvaških sodišč, da je odgovorna za dolg stare LB in da so banke tožnice upravičene do tožbe zaradi javnega dolga. Po mnenju NLB hrvaška sodišča sistematično niso upoštevala njenih ključnih argumentov v povezavi s temi vprašanji pristojnosti, procesne sposobnosti in odgovornosti.⁷⁰⁸ Sodišče je tožbo zavrnilo kot nedopustno (*inadmissible*).

707 Slovenija zaradi nadaljevanja sodnih postopkov na Hrvaškem Evropsko komisijo zaprosila za mediacijo v primeru prenesenih deviznih vlog, sporočilo za javnost, Vlada RS, 23. 4. 2018, <http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/teme_in_projekti/nasledstvo_sfrj/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/slovenija_zaradi_nadaljevanja_sodnih_postopkov_/index.html>.

708 *Nova Ljubljanska banka, d. d., v. Croatia* (ESČP, zadeva št. 15533/22), Second Section, Decision, 10.–11. odst.

zaradi očitne neutemeljenosti in ugotovilo, da odločitve hrvaških sodišč glede pasivne legitimacije in odgovornosti NLB za dolgove niso bile očitno nezakonite, samovoljne ali nerazumne. Navedlo je, da so nacionalni organi, zlasti sodišča, tisti, ki razlagajo in uporabljajo nacionalno pravo, in ESČP ne more dvomiti o njihovih ugotovitvah o domnevnih napakah nacionalnega prava, razen če so samovoljne ali očitno nerazumne. ESČP je na poenostavljen način povzelo bolj ali manj glavne argumente hrvaške strani, tudi na primer to, da memorandum ni mednarodna pogodba, o veljavnosti inkaso cesije, ter da so hrvaška sodišča v povezavi s tem podrobno obrazložila svoje odločitve.⁷⁰⁹

Končni epilog te že tri desetletja trajajoče sage še ni znan. Praksa odločanja hrvaških sodišč od leta 2008 nakazuje na to, da bosta banki ZABA in PBZ uspeli s tožbami zoper LB in NLB glede prenesenih deviznih vlog. Možnosti za mednarodnopravne poti reševanja zadeve se z negativno odločitvijo ESČP ožijo, mediacija EU prav tako ne kaže dobrih obetov. Večkratni poziv za nadaljevanje nasledstvenih pogajanj, sklenitev memorandumov v Morkicah in dogovori na najvišji ravni niso pripeljali do ugodne rešitve za slovensko stran. Ne glede na to izvršitve hrvaških sodnih odločb zaradi njihovih večkrat omenjenih pomanjkljivosti na ozemlju Slovenije ni pričakovati.⁷¹⁰

16.5 MEDDRŽAVNA TOŽBA SLOVENIJE PROTI HRVAŠKI GLEDE TERJATEV LB

Slovenija je 15. septembra 2016 na ESČP v Strasbourgu vložila meddržavno tožbo proti Hrvaški glede terjatev Ljubljanske banke (LB) do hrvaških podjetij. Čeprav se ta tožba ni neposredno nanašala na vprašanje »starih« deviznih vlog, je tesno povezana z jugoslovanskim bančnim sistemom, s statusom LB na Hrvaškem in z dejanji, ki so sledila razpadu Jugoslavije. Meddržavna tožba se tudi neposredno ne nanaša na obveznosti držav naslednic po Sporazumu o vprašanih nasledstva, je pa za razumevanje in celovit oris problematike izjemnega pomena.

Jugoslovanski bančni sistem je ob uvedbi redeponiranja deloval po teritorialnem načelu, in sicer je NBJ posameznim bankam v zameno za vrednost redeponiranih deviznih sredstev odobril dinarska posojila, ki jih je banka po obrestnih merah, nižjih od stopnje inflacije, posojala podjetjem, ki so imela navadno sedež v teritorialni enoti oziroma regiji poslovanja te banke.⁷¹¹ Torej posojila, ki jih dajala LB Zagreb, so bila

709 Prav tam, 22.–26. odst.

710 Gl. sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije Cpg 13/2022 z dne 13. 4. 2023.

711 *Ališić* (ESČP, zadeva št. 60642/08), 19. odst.

odobrena podjetjem s sedežem na Hrvaškem. Po razpadu SFRJ hrvaška podjetja večinoma niso poravnala svojih zapadlih obveznosti do LB Zagreb, pretežno iz naslova posojil in garancij, odobrenih po letu 1980. Zato sta LB in njena podružnica v Zagrebu med leti 1991 in 1996 pričeli **81 sodnih postopkov** izterjave pred hrvaškimi sodišči. Sledili so dolgotrajni sodni postopki, LB pa je bila, po mnenju Slovenije, ves čas deležna arbitrarnega odločanja hrvaških sodnih in administrativnih organov, prisilnega preprečevanja poslovanja na Hrvaškem, sistematičnega zavlačevanja sodnih postopkov ter preprečevanja izvršb pravnomočnih in izvršljivih sodnih odločb, tudi z vmešavanjem izvršilne oblasti.⁷¹²

Najočitnejše kršitve, ki jih je LB zaznavala v postopkih za izterjavo dolgov hrvaških podjetij pred hrvaškimi sodišči, so vključevale neizvrševanje dokončnih sodnih odločb, ki so bile v preteklosti v korist LB, zaradi zavlačevanja in dolgotrajnosti postopkov so številni dolžniki končali v stečajih, bili so celo dokazi, ko je hrvaška izvršilna oblast želela vplivati na sodne postopke. Na primer ko je v izvršilnih postopkih LB zoper dolžnika IPK Tvornica ščera Osijek, d. o. o., podpredsednik hrvaške vlade pred trgovskim sodiščem v Osijeku dosegel, da se prekine postopke skladno z njegovimi političnimi navodili, o čemer se je tudi javno izpovedal.⁷¹³ Primerilo se je tudi, da Finančna agencija Republike Hrvaške (FINA) ne glede na dokončnost sodnih odločb brez razloga ni želela izvesti izvršb na hrvaških dolžnikih. Po prvih odmevnih odločbah Ustavnega sodišča Hrvaške leta 2006 glede tožb LB za izterjavo dolgov do hrvaških podjetij je LB že leta 2007 sama vložila tožbo pred ESČP proti Hrvaški, v njej pa ni uspela, saj je sodišče odločilo, da je pritožba nedopustna (*inadmissible*). To je utemeljilo s tem, da čeprav je LB, d. d., samostojna pravna oseba, ne uživa zadostne institucionalne in operativne neodvisnosti od Slovenije in jo je treba v smislu EKČP šteti za vladno organizacijo.⁷¹⁴

Leta 2008 je revizijska odločba Vrhovnega sodišča Hrvaške sprejela sporno interpretacijo slovenskega Ustavnega zakona iz leta 1994, saj v njej ugotavlja, da naj bi celotno premoženje LB na njegovi osnovi prešlo na NLB, kar vključuje tudi premoženje LB na Hrvaškem.⁷¹⁵ Od te revizijske odločbe naprej, ki je bila sprejeta

712 Meddržavna tožba proti Hrvaški glede terjatev Ljubljanske banke do hrvaških podjetij, sporočilo za javnost, Vlada RS, 15. 9. 2016, <http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/teme_in_projekti/meddrzavna_tozba_proti_hrvaski_glede_terjatev_ljubljanske_banke_do_hrvaskih_podjetij/index.html>.

713 »Utjecao sam na sud«, časnik Slobodna Dalmacija, 3. 11. 2006.

714 *Ljubljanska banka, d. d., v. Croatia* (application no. 29003/07), First Section, Decision, 50.–55. odst.

715 Gl. npr. sodbo Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške, št. 1127/06-2 z dne 13. 5. 2009 in sodbo Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške, št. Rev-x 117/08-2 z dne 30. 12. 2008.

14 let po sprejetju slovenskega Ustavnega zakona, hrvaška sodišča v postopkih, ko LB toži svoje dolžnike, podjetja na Hrvaškem, razsojajo v škodo LB z argumentom, da ta nima aktivne legitimacije za vlaganje tožb. Po drugi strani pa ista hrvaška sodišča priznavajo LB legitimacijo, ko je tožena stranka v tožbah hrvaških bank (PBZ in ZABA), vezano na prenesene devizne vloge.⁷¹⁶ Tudi Ustavno sodišče Hrvaške je leta 2016 v zadevi LB proti Chromos Agro, Privredna banka Zagreb, Zagrebački jež in Sava odločilo, da LB ni aktivno legitimirana za vložitev tožbe.⁷¹⁷

Ker je šlo za **ponavljajočo se prakso in odločanje** hrvaških sodišč, se je Slovenija kot zaščitnik LB leta 2016 odločila za vložitev meddržavne tožbe pred ESČP.⁷¹⁸ V postopku je dokazovala, da je Hrvaška kršila EKČP, ker so hrvaške sodne in izvršilne oblasti s svojim sistematičnim ravnanjem LB v zadnjih 25 letih onemogočale izterjavo terjatev do hrvaških podjetij in jo tako nezakonito prikrajšale za njeno premoženje. Dolžniki LB na Hrvaškem pa so se tako izognili poplačilu svojih dolgov. Slovenija se je tako znašla v nepravilnem položaju, saj na eni strani izplačuje varčevalce LB Glavne podružnice Zagreb in Sarajevo v kontekstu sodbe v zadevi *Ališić*, na drugi strani pa je bilo LB na Hrvaškem preprečena izterjava svojih terjatev do hrvaških podjetij. Sprva je meddržavna tožba vključevala 26 sodnih zadev, po naknadnih dopolnitvah pa je šlo za skupaj 48 zadev glede terjatev LB do hrvaških podjetij. Slovenija je posamične zadeve v tožbi razdelila v štiri kategorije. Prvič, hrvaško ustavno sodišče je v več primerih potrdilo odločbe nižjih instanc, v katerih je ugotovilo, da LB nima aktivne legitimacije za uveljavljanje svojih zahtevkov. Drugič, gre za zadeve, ki so še v teku, vendar so tožene stranke predstavile argument na podlagi zgoraj navedenih ugotovitev ustavnega sodišča, zato je slovenska vlada menila, da so te zadeve v vsakem primeru obsojene na neuspeh. Tretjič, obstajali so podobni postopki, ki so se končali z zavrnitvijo zahtevkov, ki jih je vložila LB. Četrtič, LB je v več primerih uspešno dosegla ugodne odločitve hrvaških sodišč, vendar jih kljub temu ni mogla izvršiti zaradi drugih razlogov.⁷¹⁹ Slovenija je vložila tudi zahtevek za pravično zadoščenje, v katerem je bila ocenjena škoda, ki je bila s kršitvami EKČP povzročena LB v teh postopkih in je znašala 429,5 milijona evrov.

ESČP je o meddržavni tožbi odločalo v Velikem senatu; državi sta opravili tudi ustno obravnavo. Leta 2020 je ESČP tožbo zavrnilo kot nedopustno na podlagi

716 Gl. poglavje 16.4.

717 Odločitev Ustavnega sodišča Republike Hrvaške, U-III/31/2015.

718 Meddržavne tožbe pred ESČP sicer niso pogoste, imajo pa vse države pogodbenice na podlagi 33. člena EKČP možnost Evropsko sodišče za človekove pravice obvestiti o vsaki domnevni kršitvi EKČP in protokolov s strani druge države pogodbenice.

719 *Slovenia v. Croatia* (ESČP, zadeva št. 54155/16), 16. odst.

33. člena EKČP, saj LB po mnenju sodišča **ni nevladna organizacija** v smislu 34. člena konvencije. S tem se je uresničil najbolj črnogledi scenarij, da bo tožba, ki je bila vsebinsko prepričljiva in utemeljena, zavrnjena zaradi statusnega vprašanja LB in njene povezave z državo. Te potencialne nevarnosti se je Slovenija ob vložitvi tožbe zavedala, a je na podlagi analize o uporabi pravnih sredstev na mednarodni ravni ter nevzdržni situaciji in sistemskih kršitvah pravic LB sprejela odločitev, da je treba storiti vse, kar je pravno mogoče za zaščito interesov LB. Slovenija je zato ob izdaji sodbe obžalovala, da sodišče ni pritrnilo njenim argumentom o dopustnosti meddržavne tožbe in pristojnosti sodišča ter ni pristopilo k vsebinski obravnavi zadeve.

Kritika »generalov po bitki«, da je bil izplen meddržavne tožbe vnaprej znan, ni upravičena. Zavedanje, da lahko tožba »pade« na dopustnosti, je obstajalo, prav tako, da so možnosti za uspeh majhne. V dani situaciji, ko je bila alternativa nadaljevanje agonije neuspešnih sodnih postopkov pred hrvaškimi sodišči, izbire ni bilo veliko. Sodišče samo je v sodbi poudarilo, da je ključno vprašanje dopustnosti v konkretnem primeru edinstveno in ne spada na področje uporabe nobenega izmed meril dopustnosti, kot so bila dotlej razumljena v ustaljeni sodni praksi institucij Konvencije.⁷²⁰ Šlo je za vprašanje, ali lahko Slovenija v meddržavni tožbi uveljavlja kršitve pravic LB, subjekta, ki ni »nevladna organizacija« v smislu 34. člena EKČP. V nasprotju z individualno tožbo LB zoper Hrvaško iz leta 2007, v kateri se je štelo, da LB po svoji naravi ni upravičena do vložitve pritožbe, ker ni bila dovolj institucionalno in operativno neodvisna od države, je sodišče potrdilo, da je slovenska vlada nedvomno upravičena do vložitve meddržavne tožbe.

Ker je primer unikaten tudi v smislu prakse ESČP omenjamo nekaj posebnosti glede presoje dopustnosti meddržavnih tožb. Slovenija je utemeljevala, da imajo vse pravne osebe priznane določene pravice skladno z EKČP in mednarodnim pravom. Zato morajo biti deležne zaščite po EKČP, posebej pravic do varstva premoženja, učinkovitih pravnih sredstev in poštenega sojenja, tudi subjekti v državni lasti in pod državnim vodstvom. Pri tem se je sklicevala na tri glavne argumente. Kot prvo, da sta obstoj materialne pravice in razpoložljivost pravnega sredstva na podlagi EKČP dve popolnoma neodvisni vprašanji. Drugo, besedilo EKČP priznava materialne pravice po 1. členu, 1. odst. 6. člena in 13. člena EKČP za »vsakogar« (*toute personne*), medtem ko 1. člen Protokola št. 1 varuje lastninske pravice »vsake fizične ali pravne osebe« (*toute personne physique ou morale*). Če bi bil namen EKČP omejiti uživanje teh pravic izključno na nevladne subjekte, bi uporabili drugačno besedilo, tudi ni nobenega razloga, zakaj bi morali biti subjekti v državni lasti in pod državnim vodstvom (ne državni organi ali deli države) prikrajšani in posledično tudi LB »žrtve« kršitev

720 *Slovenia v. Croatia* (ESČP, zadeva št. 54155/16), 43. odst.

zadevnih pravic, ki se jih pred ESČP ne bi moglo nasloviti.⁷²¹ Tretjič, slovenska stran se je sklicevala na več sodb Splošnega sodišča Evropske unije in Sodišča Evropske unije, skladno s katerimi je pravna oseba v popolni lasti tujega državnega subjekta uživala temeljne pravice in lahko zahtevala njihovo učinkovito pravno varstvo.

Sodišča ta interpretacija ni prepričala in je navedlo, da so samo posamezniki, skupine posameznikov in pravne osebe, ki izpolnjujejo pogoje za »nevladne organizacije« lahko nosilci pravic iz EKČP, ne pa tudi država pogodbenica ali katera koli pravna oseba, ki jo je treba obravnavati kot vladno organizacijo. Pravično zadoščenje, če je odobreno v meddržavni zadevi, je vedno v korist posameznih žrtev in ne v korist države. Če bi ESČP ugotovilo kršitev pravic v zadevi, ki jo je država vložila v meddržavni tožbi v imenu subjekta, ki od nje ni dovolj institucionalno in operativno neodvisen, ter dodelilo denarni znesek kot pravično zadoščenje, bi bila končna upravičenka sodbe sodišča ista država. Glede na navedeno je sodišče menilo, da EKČP Sloveniji ne omogoča, da bi zagovarjala pravice pravne osebe, ki ne bi štela za »nevladno organizacijo«, in zato ne bi bila upravičena do vložitve individualne pritožbe. Skladno s preteklo prakso je sodišče sklenilo, da LB ni »nevladna organizacija« in kot taka ni upravičena vložiti individualne pritožbe. Skladno s tem 33. člen EKČP ne pooblašča sodišča, da bi obravnavalo meddržavno pritožbo, ki se nanaša na kršitev katere koli pravice iz konvencije v povezavi s to pravno osebo. Zato se je sodišče izreklo za nepriстойno za odločanje o meddržavni tožbi. O vsebinskih elementih ni odločalo. Sodba je dokončna in izvršljiva.

16.6 RAZMISLEK O SLOVENSКИH STALIŠČIH IN AKTIVNOSTIH

Posledice razpada bančnega sistema SFRJ v letu 1991 in z njim povezane zamrznitve deviznih vlog posameznih varčevalcev so več kot očitno med nasledstvenimi vprašanji najbolj okupirale novonastale države, obremenile njihove odnose in očrnilo uspešno izvajanje Sporazuma o vprašanih nasledstva. Po tridesetih letih od razpada nekdanje skupne države je mogoče ob preučevanju prakse držav in odločanja sodišč narediti nekaj zaključkov.

Reševanje tega več kot dvajset let trajajočega spora, ki ima poleg civilnopravne in premoženjskopravne vsebine tudi izrazito meddržavno in zunanjepolitično komponento, obsega številne aktivnosti politike, pogajanja, dogovore in dogodke. Slovenija, njena politika in večina stroke so od razpada naprej prisegale na načelo teritorialnosti pri prevzemu jamstva za »stare« devizne vloge ter z njim povezanih

721 Prav tam, 55. odst.

vprašanj. In tega osnovnega stališča Slovenija ni nikoli spremenila ali postavljala pod vprašaj. S tega vidika ji lahko pripišemo **konsistentnost** v daljšem časovnem obdobju. Načelo teritorialnosti je utemeljevala na številnih mednarodnih dokumentih in aktih ter praksi držav, še posebej pa na načinu delovanja jugoslovanskega bančnega sistema, v katerem so banke, tudi podružnice, delovale na svojem omejenem ozemlju posamezne republike. Sprejem načela teritorialnosti je bil po vsej verjetnosti pogojen tudi s specifičnimi vitalnimi interesi zaščite likvidnosti slovenskih bank ob osamosvojitvi leta 1991. Slovenija še danes jamstva za devizne hranilne vloge razume kot del dolga SFRJ, torej nasledstveno vprašanje, ki ga je treba pravično razdeliti med državami naslednicami. To stališče je brez dvoma utemeljeno na mednarodnopravnih načelih in pravilih.

Občutek neobvladovanja rizikov in dvom v strokovnost odločitev slovenske politike v odnosu do Hrvaške je stalnica v slovenski javnosti in medijih. To prepričanje se je še utrdilo ob dejstvu, ko je Slovenija na mednarodni ravni izgubila več pomembnih sodnih sporov – pred ESČP v primeru deviznih varčevalcev (zadeva *Ališić*) in v meddržavni tožbi glede terjatev LB ter pred arbitražo Mednarodnega centra za reševanje investicijskih sporov (ICSID) v Washingtonu v sporu glede dobave električne energije iz Nuklearne elektrarne Krško. Prav tako se sicer večinoma poenostavlja, a prevladujoče mnenje, da Slovenija pri snovanju in izvajanju zunanje politike nima samostojne in pokončne države ter da je premalo odločna pri zagovarjanju in uveljavljanju svojih vitalnih interesov, krepi ob dejstvu, da se sosedna Hrvaška brez pravih posledic dolga leta spretno izogiba spoštovanju določil Sporazuma o vprašanih nasledstva pa tudi izvršitvi arbitražne odločbe o meji med državama.

Zunanja politika, ki želi uspešno ščititi svoje interese in imeti prepoznavno vlogo v mednarodni skupnosti, mora prek politike, diplomacije in strokovnjakov sodelovati pri **snovanju in oblikovanju mednarodnega prava**. Ker je mednarodno pravo tisto, ki daje normativni okvir delovanju držav, se mora država zavedati vloge, ki jo ima kot ustvarjalka mednarodnega prava, pa naj bodo to dvostranske ali večstranske mednarodne pogodbe, običajno mednarodno pravo ali sekundarni viri mednarodnega prava. V konkretnem primeru reševanja dolgoletnega spora s Hrvaško (in z drugimi državami naslednicami SFRJ) glede deviznih varčevalcev Ljubljanske banke bi si Slovenija morala v vseh teh letih bolj prizadevati za sklenitev takšnega mednarodnopravnega dogovora ali pogodbe, ki bi učinkovito zaščitila njene ključne interese.⁷²²

Zlasti za majhne države je reševanje sporov pred mednarodnimi forumi posebnega pomena. Majhne države kot je Slovenija v večini primerov nimajo realne moči

722 A. Polak Petrič, nav. delo (2016), str. 284–285.

(politična, vojaška, gospodarska moč) v mednarodni skupnosti, zaradi katere bi lahko bile v primeru sporov z drugimi državami v boljšem položaju ali bi si lahko obetale ugodnih rešitev. Posledično je zanje varneje in predvidljivejše, da o uresničevanju zanje ključnih mednarodnih dogovorov, predvsem z nezanesljivimi partnerji, kot razsodnik odloča nekdo tretji – neodvisni organ na mednarodni ravni. Možnost predložitve spora mednarodni arbitraži ali sodišču bi v konkretnem primeru za Slovenijo povečalo možnosti, da bi Hrvaška (in BiH) uresničevala mednarodne obveznosti. A vendarle se je v povezavi z reševanjem problematike deviznih varčevalcev Slovenija v preteklosti večinoma zanašala in opirala na dvostranska pogajanja ter ustne dogovore, ni pa si zagotovila ustrezne »mednarodnopravne zaščite« ob izigravanju ali nespoštovanju dogovorjenega. Več priložnosti je bilo zamujenih, verjetno zaradi iskanja pragmatičnih in politično sprejemljivih rešitev, čeprav se je sčasoma, posebno pa po sklenitvi Sporazuma o vprašanih nasledstva, jasno pokazalo, da predvsem Hrvaška, pa tudi BiH, dogovorjenega ne spoštujeta.⁷²³

Ena izmed možnosti rešitev vprašanja Ljubljanske banke na Hrvaškem se je Sloveniji ponujala leta 1997 ob sklepanju Sporazuma o zaščiti investicij.⁷²⁴ Obe državi sta imeli nedvomno obojestranski interes za zaščito gospodarstva in investitorjev, sporazum pa, kot je to značilno za sporazume o zaščiti investicij, vsebuje tudi jasne in zavezujoče določbe glede reševanja sporov v povezavi z investicijami. V 9. členu sporazum določa, da se spor v povezavi z razlago in uporabo sporazuma, če tega ni mogoče rešiti soglasno v določenem času, na zahtevo ene izmed pogodbenic predloži *ad hoc* arbitražnemu sodišču. A vendar sta se Slovenija in Hrvaška s podpisom dodatne izjave ob sklenitvi sporazuma dogovorili, da se vprašanja, povezana z Ljubljansko banko, glavno podružnico Zagreb, ne bodo reševala v okviru tega sporazuma. To pomeni, da se reševanje spora o tem vprašanju ne more predložiti predvideni mednarodni arbitraži. Naslednja priložnost je bila ob sklepanju meddržavne Pogodbe o ureditvi premoženjskopравnih razmerij leta 1999.⁷²⁵ Tudi ta v svojem 14. členu predvideva obvezno reševanje sporov med državama pred mednarodnim forumom, in sicer Stalnim arbitražnim sodiščem v Haagu. Torej bi Slovenija potencialno, glede na neuspeh nasledstvenih pogajanj s Hrvaško in ob dejstvu, da so ob koncu tisočletja pred hrvaškimi sodišči že potekali neutemeljeni in sporni sodni postopki glede prenesenih deviznih vlog, na stotine postopkov posameznih varčevalcev proti LB ter hkrati neuspešni postopki za izterjavo dolgov hrvaških podjetij do te banke, lahko uporabila to možnost za dokončno rešitev tega spora. A se je (žal) strinjala, da se je v

723 Prav tam, str. 284–287.

724 Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o spodbujanju in vzajemni zaščiti investicij, Ur. l. RS – MP, št. 14/00.

725 Pogodba med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o ureditvi premoženjskopравnih razmerij, Ur. l. RS, št. 110/1999.

to dvostransko pogodbo vnesla določba, ki pravi, da razreševanje razmerij v povezavi z Jedrsko elektrarno Krško in Ljubljansko banko – Glavno filialo Zagreb ni predmet te pogodbe in se bodo uredila s posebnimi pogodbami (3. odst. 1. člena).⁷²⁶

O **pomanjkljivosti Sporazuma o vprašanjih nasledstva**, ki v situacijah, ko med pogodbenicami pride do sporov glede njegovega uresničevanja, ne predvideva njihovega reševanja z zavezujočimi sredstvi mirnega reševanja sporov, ki jih ponuja mednarodno pravo, smo že pisali.⁷²⁷ Glede na to, da gre za zgodovinsko, pravno in finančno tako pomemben sporazum za regijo in njene države, je to skoraj nepojmljivo, saj so določbe glede učinkovitega in zavezujočega sredstva za mirno reševanje sporov v mednarodnem pravu nekaj povsem običajnega. Neposrečena kombinacija absolutnega konsenza in nezmožnosti predložitve spora glede izvrševanja sporazuma mednarodni arbitraži ali sodišču je posledično pripeljala do situacije, ko je Hrvaška (pa tudi Bosna in Hercegovina) zaradi svojih parcialnih interesov vedno blokirala iskanje rešitve ali uresničitve določb sporazuma na področju razdelitve jamstev za devizne vloge, Slovenija pa po sporazumu ni imela pravnega vzvoda za naslavljanje takšne kršitve mednarodnih obveznosti. Tudi nove obveznosti, sprejete v Memorandumu o soglasju iz Mokric, o čimprejšnjem reševanju problematike t. i. prenesenih deviznih vlog na Hrvaškem v okviru nasledstva ter o ustavitvi vseh sodnih postopkov v povezavi s tem so ostale neizpolnjene. Memorandum ponovno ne predvideva določbe glede neposrednega sredstva za reševanje sporov skladno z mednarodnim pravom. Ko med državama pride do spora glede uresničevanja memoranduma (kar je v dani situaciji dejstvo), ta pogodba brez soglasja strank ne omogoča neposredne predložitve spora pred mednarodno arbitražo ali sodišče. Slovenija (znova) ni uspela uveljaviti možnosti, ki jih ponuja mednarodno pravo, in je pravzaprav privolila v to, da razen političnih obljub drugih pogodbenic nima zagotovil za njegovo izvajanje in uresničevanje.⁷²⁸

Historiat reševanja problema LB in deviznih varčevalcev nakazuje na dejstvo, da se je Slovenija preveč zanašala na pogajanja, pogovore in na politično sodelovanje s sosednjo Hrvaško, premalo pa je vlagala v sklepanje **učinkovitih in zavezujočih mednarodnih pogodb** ter izkoristila postulate mednarodnega prava. Pragmatični dogovori, katerih izvršitev je odvisna samo od politične volje pogodbenih strank, niso imeli ugodnih dolgoročnih posledic za Slovenijo. Zaščita ključnih interesov Slovenije je mogoča le prek takšnih dogovorov, ki imajo temelj, osnovo v pravilih mednarodnega prava in katerih izvrševanje je zavarovano s standardnimi klavzulami

726 A. Polak Petrič, nav. delo (2016), str. 290.

727 Gl. poglavje 14.

728 A. Polak Petrič, nav. delo (2016), str. 294.

mirnega reševanja sporov pred mednarodnimi forumi, ki lahko ob neizvrševanju dogovorov sprejmejo zavezujoče odločitve. Jasno določeni mehanizmi mirnega reševanja sporov s pravnimi sredstvi ne pomenijo le neposrednega zagotovila, da bo morebitni meddržavni spor rešen prek neodvisnega foruma, ampak zaradi učinka grožnje mednarodne tožbe tudi prispeva k oblikovanju politične volje za *bona fide* uresničevanje mednarodnih obveznosti držav. Mirno reševanje sporov in s tem uporaba mednarodnega prava tako postane tudi utemeljeno in učinkovito sredstvo zunanje politike.⁷²⁹

Zaradi opisanega stanja se je Slovenija po več desetletjih na mednarodni ravni lahko poslužila le **omejenih pravnih sredstev v okviru ESČP**. Za mednarodne pravnike je takoj očitno, da ESČP ni v prvi vrsti namenjen meddržavnim sporom in da je v tem kontekstu razumeti odločanje sodišča na civilnopravnem temelju. Sodišče v Strasbourgu se je z nasledstvom, posebej pa vprašanjem deviznih varčevalcev in LB, ukvarjalo v številnih primerih – v zadevi *Trajkovski* proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji,⁷³⁰ zadevi *Kovačić* in drugi proti Sloveniji, zadevi *Suljagić* proti Bosni in Hercegovini⁷³¹, zadevi *Molnar Gabor* proti Srbiji,⁷³² zadevi *Ališić* proti vseh petih državam naslednicam, zadevi *LB* proti Hrvaški, zadevi *NLB* proti Hrvaški in v meddržavni tožbi Slovenije proti Hrvaški glede terjatev LB.

Poenostavljeno bi lahko izpostavili nekaj temeljnih značilnosti v teh postopkih. Pomemben vpliv na odločanje ESČP je vsekakor imelo dejstvo, da so posamezniki dolga leta ostali brez svojih privarčevanih sredstev, kar je brez dvoma predstavljalo kršitev EKČP in njihovih pravic. Če je sodišče nekaj časa še toleriralo takšno stanje zaradi obveznosti pogajanj po nasledstvenem sporazumu (zadeva *Kovačić*), pa je večletna nezmožnost doseženega dogovora na meddržavni ravni pripeljala do odločitve, temelječe na civilnopravnih razmerjih, torej med banko in varčevalcem. Sodišče je v zadevi *Ališić* na **poenostavljen in pragmatičen način** našlo rešitev za popravo krivic posameznikov, medtem ko v nasledstveno delitev tega skupnega dolga Jugoslavije neposredno ni posegalo.

ESČP je v nasprotju s stališči Slovenije in z dejanskim stanjem opredelilo status LB in njenih podružnic na ozemlju nekdanje Jugoslavije. Posledica tega odločanja, ki temelji na napačni premisi, da je matična LB tudi po razpadu skupne države imela nadzor nad svojimi nekdanjimi podružnicami v Zagrebu in Sarajevu, je bila za Slovenijo

729 Prav tam, str. 300.

730 *Trajkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (ESČP, zadeva št. 53320/99).

731 *Suljagić v. Bosnia and Herzegovina* (ESČP, zadeva št. 27912/02).

732 *Molnar Gabor v. Serbia* (ESČP, zadeva št. 22762/05).

usodna. Končna navezava njene odgovornosti za devizne varčevalce na Hrvaškem in v BiH, ki so ostali vrsto let nepoplacani (z izjemo tistih, ki so svoje vloge prenesli na druge institucije), je bila osnovana prav na tem. Zakaj sodišče ni upoštevalo dejstva, da so po razpadu SFRJ podružnice LB delovale v jurisdikciji drugih držav naslednic ter da Slovenija na oblastne odločitve tujih organov, ki so povsem spremenile odnos med matično banko in podružnico, tudi glede odgovornosti za devizne vloge, ostaja nepojasnjeno. Pomanjkljivo upoštevanje posebnih razmer in pravnih okoliščin, ki so nastale z razpadom države predhodnice, ter s tem tudi pravil nasledstva držav ostaja glavna kritika odločanju ESČP v omenjenih zadevah.

Delovanje Hrvaške glede vprašanja »starih« deviznih vlog in delovanja LB je ves čas **usklajeno in ciljno usmerjeno**, pravzaprav na vseh ravneh, v ustanovah in vejah oblasti. Priseganje na civilnopravni odnos med varčevalcem in banko je več kot očitno. Edina epizoda, ko Hrvaška ni uspela s tem stališčem, je podpis Sporazuma o vprašanih nasledstva, katerega določbe na tem področju pa je ves čas za tem izigrala. Z omogočanjem prenosa deviznih vlog na hrvaške banke v začetnem obdobju po osamosvojitvi je sicer prevzela jamstvo za del teh varčevanj za hrvaške državljane, a se ni nikoli odpovedala, da te zneske terja nazaj (tožbe za prenesene vloge na Hrvaškem). Z omejevanjem poslovanja podružnici LB v Zagrebu je onemogočila njeno normalno delovanje, z dolgotrajnimi in neuspešnimi postopki za izterjavo dolgov LB do hrvaških podjetij pa posledično preprečila poplačila varčevalcem iz njenega premoženja. Nespoštovanje določb nasledstvenega sporazuma, ko Hrvaška desetletja ne privoli v pogajanja za delitev jamstev za devizne vloge, ni nikoli dobilo ustreznega pravnega ali političnega epiloga. Po vseh teh letih je glede na politično situacijo in razmerja moči težko realno pričakovati nadaljevanje pogajanj med državami naslednicami, na kar napotuje Priloga C Sporazuma o vprašanih nasledstva. Neizvršitev te obveznosti pogodbenic predstavlja njegovo kršitev. Če ne bo prišlo do razdelitve tega pomembnega dela dolga SFRJ, je pod velikim vprašanjem tudi spoštovanje ključnega načela mednarodnega prava ob razpadu in nasledstvu držav – načelo pravične razdelitve.

Po več kot 30 letih od razpada Jugoslavije se vseeno zdi, da vprašanje deviznih varčevalcev in statusa LB, ki je toliko let burilo duhove tudi v Sloveniji, **ni več prioriteta politična tema**. In prav je tako. Čeprav morajo države ustrezno poskrbeti za zaščito svojih ključnih interesov, se mednarodna skupnost spoprijema z novimi izzivi in grožnjami. Regionalno sodelovanje in širitev EU na Zahodni Balkan sta temelj zagotavljanja stabilnosti in miru, dobrososedski odnosi pa ključni v času kriz in turbulenc. Nasledstvena vprašanja med državami se bodo reševala še naprej, prav tako bodo o tej problematiki odločala domača in mednarodna sodišča, a najbrž se bo vse skupaj odvijalo bolj potihoma in brez večjih pretresov v meddržavnih odnosih in javnosti držav naslednic.

17. NADALJNJA FRAGMENTACIJA JUGOSLAVIJE

Po razpadu Jugoslavije, ki je bil z novim članstvom ZRJ v OZN leta 2000 tudi dokončno potrjen, je nastalo pet novih držav, novih subjektov mednarodnega prava, ki so danes poznane kot Republika Slovenija, Republika Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Republika Srbija in Republika Severna Makedonija. To je pet mednarodno-pravno priznanih in enakovrednih držav naslednic nekdanje SFRJ. A z dogodki v 90. letih se niso končale ozemeljske spremembe na območju nekdanje Jugoslavije. Razglasitvi neodvisnosti in samostojnosti Črne gore leta 2006 in Kosova leta 2008 sta pripeljali do dodatne fragmentacije ozemlja, ki je nekoč pripadalo Jugoslaviji. Šlo je za odcepitev od ene države naslednice – ZRJ (danes Srbije). Ti dodatni spremembi v mednarodnopravnem smislu nimata vpliva na nasledstvo držav po Jugoslaviji, saj niti Kosovo niti Črna gora nista neposredni državi naslednici po nekdanji SFRJ in ne uživata pravic in obveznosti iz tega naslova. Zanju velja drug režim in druga pravna situacija, tudi kar se tiče nasledstva.

17.1 ODCEPITEV IN NASTANEK NOVE DRŽAVE ČRNE GORE

Sodobna zgodovina Črne gore je v primerjavi z razvojem državnosti drugih štirih nekdanjih republik Jugoslavije (Slovenije, Hrvaške, Bosne in Hercegovine ter Severne Makedonije) precej drugačna. Od leta 1945 je bila Črna gora socialistična republika v SFRJ, leta 1992 je postala del ZRJ, leta 2002, po njenem preimenovanju, pa Državne skupnosti Srbije in Črne gore. Leta 2006, po uspešno izvedenem referendumu in razglasitvi neodvisnosti, se je Črna gora odcepila od Državne skupnosti Srbije in Črne gore ter postala neodvisna država.

Zato je mogoče ugotoviti, da sta se, kar se tiče ozemeljskih sprememb na območju nekdanje Jugoslavije, uporabljali dve različni načeli mednarodnega prava o nasledstvu držav – razpad države leta 1992 in odcepitev Črne gore od Državne skupnosti leta 2006, kar sta bila med seboj ločena procesa. Medtem ko razpad države povzroči nastanek novih enakopravnih držav naslednic, ki nadomestijo državo predhodnico, ki preneha obstajati, ob odcepitvi odcepljeni del postane nov subjekt mednarodnega prava, medtem ko ostanki stare države še naprej obstajajo in predstavljajo nadaljevanje države predhodnice.

Zgodovinsko ozadje neodvisnosti Črne gore

Črnogorska želja po samoodločbi in neodvisnosti je bila v veliki meri odvisna od vprašanja črnogorske identitete in nacionalne zavesti, ki pa se je skozi zgodovino spreminjala. Črnogorci so pod Otomanskim cesarstvom ohranili višjo stopnjo

avtonomije kot drugi narodi na Balkanu, kar je v 19. stoletju vzbudilo močno nacionalno zavest. Velike svetovne sile so to pripoznale leta 1878 na Berlinskem kongresu, ko je Črna gora prvič postala neodvisna kraljevina. Kljub temu so ob koncu prve svetovne vojne zavezniki zavrnili vrnitev črnogorskega kralja Nikole. Kmalu po prihodu srbskih čet v Črno goro je bil ustanovljen Odbor za združitev s Srbijo, v nasprotju z veljavnimi zakoni in ustavo pa je bila v Podgorici sklicana Velika narodna skupščina. Ta skupščina je 29. novembra 1918 sklenila, da se kralj Nikola in njegova dinastija detronizirata ter da se Črna gora in bratska Srbija združita v enotno državo pod dinastijo srbskih Karadjordjevičev, ki je, po združitvi z Državo SHS, postala Kraljevina SHS (pozneje preimenovana v Kraljevino Jugoslavijo).⁷³³ S tem je Črna gora prenehala obstajati kot neodvisna država. V SFRJ, državi, ki je temeljila na politiki priznavanja vsake izmed različnih narodnosti v federalistični strukturi, je Črna gora postala ena izmed šestih republik, kar ji je dalo status naroda z lastno kulturo, zgodovino in identiteto. Z manj kot 700.000 prebivalci je bila Črna gora najmanjša med republikami SFRJ. Črna gora je bila domovina črnogorskega naroda, hkrati pa se je velik del prebivalstva opredeljeval za Srbe.⁷³⁴

Med razpadom SFRJ, ko je bila razglasitev neodvisnosti v drugih štirih republikah prioriteta, se je Črna gora odločila za drugačno pot. Namesto ustanovitve samostojne države se je njena politična elita, ki jo je podpirala velika večina prebivalstva in na katero je v veliki meri vplival srbski nacionalizem, odločila, da ostane v skupni državi s Srbijo. Aprila 1992, ko je bila ustanovljena Zvezna republika Jugoslavija (ZRJ), je na referendumu v Črni gori 95,4 % volivcev podprlo predlog, da »suverena Črna gora ostane v povezavi z drugimi jugoslovanskimi republikami, ki želijo enako«. Po novi ustavi ZRJ je Črna gora formalnopravno v tej državi sicer imela enakovredni položaj kot Srbija, a dejansko je imela toliko avtonomije, kot jo je dovolil Milošević.⁷³⁵ Različno od drugih štirih republik se v Črni gori tudi ni odvil proces demokratizacije. Leta 1990 so v vseh republikah Jugoslavije potekale prve večstrankarske volitve po drugi svetovni vojni. V Črni gori je Liga komunistov, pozneje preimenovana v Demokratično stranko socialistov (DPS), ki sta jo vodila Momir Bulatović in Milo Đukanović, prepričljivo zmagala na parlamentarnih in predsedniških volitvah. V

733 Po kapitulaciji in begu kralja Nikolaja v izgnanstvo je večina prebivalstva to dejanje razumela kot priključitev Črne gore Srbiji. Od takrat sta bila črnogorska elita in prebivalstvo razdeljena na »zelene«, ki so podpirali neodvisnost Črne gore, in »bele«, ki so želeli, da bi bila Črna gora del Srbije. Tudi politične stranke v Črni gori, ki so nastale po letu 1992, se niso razlikovale med desnimi in levimi strankami, ampak so se razlikovale med zelenimi in belimi. Predavanje Srđana Darmanovića, Dekana Fakultete za politične vede, Univerza v Podgorici, 23. 5. 2007, Podgorica.

734 F. Bieber, nav. delo, str. 12.

735 M. Klemenčič, nav. delo, str. 164.

naslednjih letih je DPS tesno sodelovala s Socialistično partijo Srbije in z Miloševićem, hkrati pa si je prizadevala ohraniti nekaj avtonomije.

Med stopnjevanjem vojne na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini se je počasi povečevalo tudi nasprotje med državljani Črne gore, ki so še vedno podpirali srbski nacionalizem in vojno, ter tistimi, ki so, sicer v začetku v manjšini, postali podporniki črnogorske neodvisnosti, posebej v okviru Liberalne zveze Črne gore, ki je črnogorsko neodvisnost utemeljevala na ločeni identiteti, zgodovinski dediščini, spoštovanju manjšin ter na zahtevi po ponovni vzpostavitvi samostojne črnogorske pravoslavne cerkve. V drugi polovici 90. let sta poglobitev gospodarske krize in povečanje socialnih razlik skupaj s politično nestabilnostjo v ZRJ prinesla spremembe tudi v črnogorsko politiko. Do ključnega preobrata je prišlo leta 1997, ko je na predsedniških volitvah slavil Milo Đukanović, ki je že začel graditi tesnejše gospodarske in politične vezi z Zahodom ter se je zavzemal za več avtonomije in odmik od nacionalistične srbske politike. Đukanović je takrat postal nesporni vodja DPS in politike Črne gore v naslednjem desetletju, ki je pripeljala do neodvisnosti.

Vse do padca Miloševićevega režima so se odnosi med republikama vidno slabšali. Medtem ko so Srbi začeli konflikt na Kosovu, so Črnogorci nadaljevali svojo vedno **avtonomnejšo politiko**, ki je sčasoma pripeljala do neodvisne gospodarske in davčne politike in sprejetja nemške marke (pozneje evra) kot uradne valute. Črna gora je postopoma prekinila večino gospodarskih vezi s Srbijo, črnogorska policija je samostojno nadzorovala meje, vlada v Podgorici je imenovala svoje neuradne predstavnike v zahodnoevropskih prestolnicah, sama je izdajala vizume in imela svojega zunanjega ministra. Zahodne države, zlasti ZDA in Evropska unija, so odkrito in dejavno podpirale politične nasprotnike Miloševićevega režima in posledično tudi črnogorsko vlado. Črnogorska retorika je poudarjala prozahodno usmeritev, reformo prostega trga, zaščito pravic manjšin in spoštovanje načel pravne države.⁷³⁶

Državna skupnost Srbije in Črne gore

Po spremembi režima v Beogradu leta 2000 se je črnogorsko vodstvo na podlagi pravice do samoodločbe začelo odkrito zavzemati za neodvisnost. To je utemeljevalo na dejstvu, da je bila Črna gora mednarodno priznana država pred letom 1918 in ker je njeno pravico do neodvisnosti načelno priznala tudi Badinterjeva komisija. Ob teh prizadevanjih ter zastoju v odnosih med Beogradom in Podgorico je ZRJ postala mrtva črka na papirju, a kljub temu se je razpoloženje v mednarodni

736 M. Klemenčič, nav. delo, str. 166.

skupnosti obrnilo v prid nadaljevanja skupne države.⁷³⁷ EU in večina zahodnih voditeljev so se odkrito zavzemali za ohranitev neke vrste federacije in (še) niso podpirali Črne gore pri njenih prizadevanjih za neodvisnost. Razlog za to je bil predvsem strah, da bi samostojnost Črne gore ogrozila stabilnost na krhkem Zahodnem Balkanu, da bi sprožila večje zahteve Albancev na Kosovu po neodvisnosti, ogrozila Daytonski mirovni sporazum z zahtevami po neodvisni Srbski krajini v Bosni in Hercegovini, destabilizirala Severno Makedonijo ali celo dodatno razdrobila Srbijo (Vojvodina). Poleg tega so bili argumenti EU za ustanovitev skupne države tudi njene gospodarske prednosti, ki bi jih prinesel stabilizacijsko-pridružitveni sporazum.

Po številnih pogajanjih med srbskimi in črnogorskimi predstavniki, ki so potekala ob prisotnosti posrednika, visokega predstavnika EU za SZVP Javierja Solane, je bil 14. marca 2002 podpisan Beograjski sporazum,⁷³⁸ ki je pomenil začetek Državne skupnosti Srbije in Črne gore. To je bila **ohlapna federacija** z enotno pravno subjektiviteto, sestavljena iz dveh republik s precejšnjo avtonomijo. Zastopanje države v mednarodnih organizacijah in diplomatskih odnosih je bilo skupno in je temeljilo na rotaciji. Beograjski sporazum je predvideval tudi triletni moratorij na referendum o morebitni odcepitvi ene izmed republik. Pristojnosti unije so vključevale obrambo, zunanjo politiko, varstvo človekovih pravic in pravic manjšin ter mednarodne gospodarske odnose, republiki pa sta lahko ohranili ločeno gospodarstvo, valuto in carinske službe. Unija je imela skupen parlament, predsednika, svet ministrov in vrhovno sodišče.

Državna skupnost dejansko ni delovala, sodelovanje med obema entitetama ni bilo zadostno, saj je imela Črna gora še naprej svojo valuto, svoje tarife in zelo neodvisno zunanjo politiko. Črna gora je funkcionirala dejansko kot neodvisna država. Takoj po izteku triletnega moratorija je izkoristila priložnost, ki jo je določal 60. člen Ustavne listine Državne skupnosti Srbije in Črne gore, in 21. maja 2006 izvedla referendum o neodvisnosti.

Razglasitev neodvisnosti Črne gore

Referendum o neodvisnosti je potekal v zapletenih okoliščinah in njegov izid v prid samostojnosti ni bil samoumeven. Mednarodni odzivi na črnogorski separatizem so bili večinoma negativni, tudi črnogorska družba je bila močno razdeljena glede tega vprašanja. Na splošno je bilo prebivalstvo polarizirano glede na zemljepisne

737 W. van Meurs, nav. delo, str. 63.

738 Sporazum o načelih odnosov med Srbijo in Črno goro v okviru državne skupnosti, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/sg/69898.pdf>.

značilnosti, narodnost in strankarske preference. Severni deli Črne gore in Srbi so bili najmočnejši zagovorniki nadaljevanja federacije in Bulatovićeve stranke SNP, medtem ko so muslimanske in albanske skupnosti ter zgodovinsko središče Črne gore Cetinje skupaj s podporniki stranke DPS in koalicijskih strank podpirali neodvisnost Črne gore.⁷³⁹ Prednosti, ki jih je zagovarjala osamosvojitve, so bile hitrejši gospodarski razvoj Črne gore, izboljšanje njenega mednarodnega položaja, razvoj turizma, krepitev demokratizacije, večja mednarodna pomoč in hitrejši vstop Črne gore v EU. Stranke, ki so podpirale federacijo, so trdile, da Črnogorci in Srbi pripadajo istemu narodu, imajo isti jezik, vero in zgodovino, zato bi morali živeti v skupni državi.

60. člen Ustavne listine Državne skupnosti Srbije in Črne gore, ki je dovoljeval izvedbo referendumu, je določal, da mora biti ta izveden skladno z demokratičnimi standardi, in ker Srbija in Črna gora nista uspeli doseči dogovora o njegovi izvedbi, je posredovala EU. Posebni odposlanec Miroslav Lajčak je vodil pogajanja o zakonu o referendumu ter predlagal pravilo **55-odstotne večine**, ki jo je bilo treba doseči na referendumu, da bi Črna gora lahko razglasila svojo neodvisnost, poleg tega je bila zahtevana najmanj 50-odstotna udeležba registriranih volivcev.⁷⁴⁰ Zakon je predvideval tudi imenovanje neodvisnega predsednika republiške referendumske komisije iz EU; to je postal slovaški diplomat František Lipka, enako zastopanost obeh referendumskih možnosti v vseh organih referendumske uprave in enak znesek sredstev za kampanje obeh referendumskih možnosti. Na koncu je ob skoraj 87-odstotni volilni udeležbi za neodvisnost Črne gore glasovalo 230.661 volivcev, kar je predstavljalo 55,5 % oddanih veljavnih glasov.⁷⁴¹ Na podlagi uspešno izvedenega referendumu je Parlament Republike Črne gore 3. junija 2006 sprejel deklaracijo o neodvisnosti, s katero je Črna gora postala suverena država s samostojno mednarodnopravno subjektiviteto. Črna gora je bila hitro priznana od mednarodne skupnosti kot samostojna država; danes je članica številnih mednarodnih univerzalnih in regionalnih organizacij.

739 B. Huszka, nav. delo, str. 46.

740 Zakon o referendumu o državnopravnem statusu republike Črne gore, Ur. l. Republike Črne gore, št. 12/2006. Omenjeni predlog je bil večkrat kritiziran, saj je od Črne gore zahteval višji prag za doseg samostojnosti, kot se pričakuje po demokratičnih standardih, ko za odločitev zadošča večinska odločitev. Nekateri so omenjeni predlog ob veliki razklanosti prebivalstva v Črni gori videli kot zadnji poskus zahodnih EU sil, da bi unijo Srbije in Črne gore ohranili pri življenju.

741 Potrebna večina je bila dosežena le z 0,5 % razlike (45.757 glasov). Od 21 občin je bila le v osmih dosežena 55-odstotna večina za neodvisnost. The Final Results of the 21 May 2006 Referendum on State Status, OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission Final Report, Republic of Montenegro, Referendum on State-Status 21 May 2006.

Nasledstvo po Državni skupnosti Srbije in Črne gore

Uporaba pravil nasledstva držav se ob razglasitvi neodvisnosti Črne gore bistveno razlikuje od razpada Jugoslavije leta 1992. Kot prvo, gre za dva ločena procesa in Črna gora ni država naslednica po nekdanji Jugoslaviji, je pa to Srbija kot država kontinuatorka Državne skupnosti (prej ZRJ). Kot drugo, posledice ozemeljskih sprememb v primeru Državne skupnosti niso dopuščale dvoma – skladno z ustavo in dogovorom med entitetama je šlo za odcepitev Črne gore ali ločitev dela ozemlja (*separation*), torej za t. i. delno nasledstvo. Ob odcepitvi država predhodnica ostane kontinuiteta skupne države (država kontinuatorka), medtem ko odcepljeni del postane nova država, nov subjekt mednarodnega prava.

Ustavna listina Državne skupnosti Srbije in Črne gore je v 3. odstavku 60. člena določala, da »če Črna gora izstopi iz Državne skupnosti Srbije in Črne gore, se mednarodni dokumenti, povezani z ZRJ, zlasti resolucija VS OZN št. 1244, v celoti nanašajo in uporabljajo za Srbijo kot njeno naslednico«. Poleg tega država članica, ki uveljavlja pravico do izstopa, ne bo nasledila pravice do mednarodne pravne osebnosti Unije, vsa sporna vprašanja glede državnega nasledstva pa bodo ločeno urejena med državo naslednico in novo neodvisno državo. Skladno s temi določbami je Črna gora po referendumu in razglasitvi neodvisnosti postala nov subjekt mednarodnega prava, Srbija pa je ohranila kontinuiteto Državne skupnosti (prej ZRJ).

Srbski parlament je zato 5. junija 2006 sprejel sklep o prenosu pristojnosti z Državne skupnosti na **Srbijo kot njeno naslednico**.⁷⁴² Ta zavezuje srbsko vlado in druge srbske državne organe, da sprejmejo potrebno zakonodajo in ukrepe za uresničitev mednarodnopravne subjektivitete Srbije kot pravne naslednice in nadaljevanje državne unije. Srbija je nadaljevala članstvo v vseh mednarodnih organizacijah in mednarodnih pogodbah, katerih pogodbenica je bila Državna skupnost (prej ZRJ). Skladno s tem je Srbija obvestila generalnega sekretarja OZN, da nadaljuje članstvo Državne skupnosti Srbije in Črne gore v OZN, vključno z vsemi organi in organizacijami sistema OZN, ter uveljavlja svoje pravice in spoštuje svoje obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, ki sta jih sklenili Srbija in Črna gora.⁷⁴³

Na drugi strani pa se je Črna gora morala **uveljaviti kot nova država**. Z Deklaracijo o neodvisnosti je pridobila mednarodnopravno subjektiviteto; izjavila je, da bo spoštovala načela OZN, Sveta Evrope, OVSE in drugih mednarodnih organizacij ter da bo prevzela obstoječe pravice in obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov

742 Sklep o obveznostih državnih organov Republike Srbije pri izvrševanju pristojnosti Republike Srbije kot naslednice državne skupnosti Srbija in Črna gora, Ur. l. Republike Srbije, št. 48/2006.

743 Zbirka UNTC, status sporazumov: zgodovinske informacije.

in pogodb Državne skupnosti, ki se nanašajo na Črno goro in so skladne z njenim pravnim sistemom.⁷⁴⁴ Skladno s tem je Črna gora hitro in uspešno zaprosila za članstvo v različnih mednarodnih organizacijah. V povezavi z mednarodnimi večstranskimi pogodbami je Črna gora obvestila različne depozitarje mednarodnih pogodb, da je od 3. junija 2006 naslednica pogodb, katerih pogodbenica ali podpisnica je bila Državna skupnost Srbije in Črne gore. V teh uradnih obvestilih je Črna gora kot datum nasledstva navedla 3. junij 2006, datum, ko je Črna gora prevzela odgovornost za svoje mednarodne odnose skladno s sprejeto Deklaracijo o neodvisnosti.⁷⁴⁵

Vprašanje članstva v mednarodnih finančnih ustanovah in delitev državnih dolgov je bilo urejeno s Sporazumom med Republiko Srbijo in Republiko Črno goro o ureditvi članstva v mednarodnih finančnih organizacijah ter delitvi finančnih pravic in obveznosti. Skladno s tem Srbija nadaljuje članstvo Državne skupnosti v mednarodnih finančnih organizacijah (IMF, Svetovna banka, EBRD), Črna gora pa je morala zaprositi za novo članstvo v vsaki izmed njih. Poleg tega sporazum določa pravila za delitev nerazdeljenih finančnih sredstev in dolgov ter drugih pravic in obveznosti državne skupnosti – delež Srbije znaša 94,12 %, **delež Črne gore pa 5,88 %**.⁷⁴⁶

Državno premoženje med Srbijo in Črno goro je bilo razdeljeno med obe državi skladno s teritorialnim načelom, kot je bilo že vnaprej določeno v 59. členu Ustavne listine Državne skupnosti. Glede preostalih odprtih vprašanj, ki se nanašajo na nasledstvo Državne skupnosti, je bilo dogovorjeno, da Srbija kot država kontinuatorka nadaljuje pogajanja na podlagi Sporazuma o vprašanih nasledstva iz leta 2001 z drugimi štirimi državami naslednicami nekdanje Jugoslavije. Šele po koncu teh pogajanj in delitvi med njimi bo Črna gora eventualno lahko začela pogajanja s Srbijo o svojem deležu iz Državne skupnosti.⁷⁴⁷

744 Deklaracija neodvisne Republike Črne gore, Ur. l. Republike Črne gore, št. 36/2006.

745 Pismo z dne 10. oktobra 2006 ministra za zunanje zadeve Črne gore generalnemu sekretarju OZN, Zbirka UNTC.

746 Sporazum med Republiko Srbijo in Republiko Črno goro o urejanju članstva v mednarodnih finančnih organizacijah in delitvi finančnih pravic in obveznosti, Ur. l. Republike Črne gore, št. 45/2006.

747 Pri delitvi finančnih sredstev SFRJ v tujini je Črna gora nekajkrat poskušala »sedeti« za isto mizo kot pet držav naslednic. Na primer sporazum o razdelitvi sredstev nekdanje NBJ pri Anglo Yougoslav Bank v Londonu je leta 2006 podpisala tudi Črna gora, kar ni bilo skladno s Sporazumom o vprašanih nasledstva. Dejanski zaplet iz tega naslova pa je nastal pri razdelitvi sredstev NBJ pri Adria Bank na Dunaju, ker je banka posredovala predlog razdelitve in pozvala države naslednice ter tudi Črno goro in Kosovo, da se opredelijo. Ker ni bilo ustreznega odziva, se sredstva sedaj nahajajo v sodnem depozitu. Postopek se lahko uspešno zaključi le, če Črna gora in Kosovo podata izjavo, da nista državi naslednici SFRJ.

Srbija in Črna gora imata danes dobre dvostranske odnose ter sodelujeta na gospodarskem, socialnem in političnem področju. Obe državi kažeta tudi pozitiven pristop k obravnavi in reševanju odprtih vprašanj, ki se nanašajo na zapuščino Državne skupnosti. To dokazujeta na primer sklenitev Sporazuma o vprašanih socialne varnosti ter dodelitev konzularne zaščite in storitev srbskih diplomatskih in konzularnih predstavništev črnogorskim državljanom. Predvsem skupni vera, jezik, zgodovinske izkušnje in tudi zemljepisni položaj obeh držav predstavljajo podlago za okrepljeno sodelovanje v prihodnosti, še toliko bolj, ko bosta obe državi postali članici EU.

17.2 RAZGLASITEV NEODVISNOSTI KOSOVA

17. februarja 2008 je parlament Kosova sprejel Deklaracijo o neodvisnosti Republike Kosovo in štiri mesece pozneje potrdil novo kosovsko ustavo. Pot do teh aktov je bila vse prej kot preprosta, kot je težavna tudi pot Kosova od leta 2008 naprej. Srbija namreč ostro nasprotuje neodvisnosti svoje nekdanje avtonomne pokrajine in samostojnosti Kosova do danes ni priznala. Zato je ena najmlajših svetovnih držav še naprej soočena z ovirami pri izvajanju pravic, ki ji pripadajo kot enakopravnemu subjektu mednarodnega prava, posebej pri vstopu v mednarodne organizacije, vključujoč OZN. V tej situaciji, ko še vedno v okviru prizadevanj EU in drugih velesil potekajo intenzivna pogajanja glede normalizacije odnosov med Beogradom in Prištino, vprašanje nasledstva Kosova kot dela nekdanje ZRJ in pozneje Državne skupnosti Srbije in Črne gore ni niti obravnavano, kaj šele rešeno.

Zgodovinsko ozadje

Od nekdaj je usoda Kosova povezana z vprašanji in s spori glede etnične in verske pripadnosti njegovega prebivalstva. Prelomni zgodovinski dogodek je poraz srbskih vojsk proti Otomanskemu imperiju leta 1389 na slavnem Kosovem polju, ko je ozemlje današnjega Kosova postalo del Otomanskega imperija. Za etnično sestavo Kosova pa je bilo še usodnejše leto 1690, ko je zaradi neuspelega upora zoper Turke prišlo do t. i. velike migracije Srbov, v kateri je precejšen del slovansko-krščanskega prebivalstva zapustilo Kosovo, na njihovo mesto pa so stopili muslimanski Albanci.⁷⁴⁸ Tudi po Berlinskem kongresu leta 1878, ki je priznal neodvisnost Kraljevine Srbije in Kraljevine Črne gore, je to ozemlje ostalo otomansko. Šele po Balkanskih vojnah (1912–1923) je ozemlje današnjega Kosova postalo del Kraljevine Srbije ter je tako ostalo tudi po prvi svetovni vojni, torej v Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev (od leta 1929 imenovani Kraljevini Jugoslaviji).

748 M. Klemenčič, M. Žagar, nav. delo, str. 249.

Po drugi svetovni vojni in nastanku SFRJ je Kosovo dobilo status avtonomnega ozemlja (od leta 1945) in avtonomne pokrajine (od leta 1963). Tudi republiška Ustava Srbije iz leta 1947 je določala avtonomnost Kosova, ki je imelo svoje predstavniško telo in druge relevantne organe. Jugoslovanska ustava iz leta 1974 jo je določala kot avtonomno, socialistično, samoupravno skupnost znotraj Srbije in ji dala visoko avtonomijo na izobraževalnem področju pa tudi na področjih sodstva in notranjih zadev. Tega leta je bila sprejeta tudi Ustava Kosova, ki je opredeljevala sistem upravljanja te avtonomne pokrajine.

»**Kosovsko vprašanje**« je pretresalo SFRJ ves čas njenega obstanka. Albancem, čeprav so bili številčni, ni bil priznan status konstitutivnega naroda Jugoslavije. Predstavljali so največjo manjšino v državi; na Kosovu so bili večinsko prebivalstvo. Zaradi visoke natalitete med albanskim prebivalstvom ter številčnim izseljevanjem Srbov in Črnogorcev s Kosova se je etnična slika na tem ozemlju zanesljivo obračala v prid Albancev. Leta 1931 je na Kosovem živelo 552.064 prebivalcev, od katerih se je na osnovi maternega jezika 60,1 % izreklo za Albance, 32,6 % za Srbe, Hrvate in Slovence in 7 % za druge nacionalnosti. Po ocenah iz leta 1981 je albansko prebivalstvo na Kosovu predstavljalo že 81,6 % vsega, skoraj dvomilijonskega prebivalstva, Srbov pa je bilo le še 15 %.⁷⁴⁹

Zaradi tega je albansko prebivalstvo na Kosovem zahtevalo več avtonomije in od leta 1968 tudi status republike. Znan je slogan »Kosovo – republika«, ki je odmeval na številnih demonstracijah in shodih v času nekdanje Jugoslavije. Ti so bili večinoma nasilno zatrti, saj je bila zahteva za samostojno republiko nesprejemljiva za Srbe in jugoslovansko vodstvo. Vprašanje statusa Kosova je bilo za Srbijo namreč vedno velikega pomena, saj to ozemlje šteje kot zibelka srbskega naroda in identitete, mesto Peć pa je sedež srbske pravoslavne cerkve. Ob tem, ko so Albanci na Kosovem, posebej po sprejetju Ustave SFRJ leta 1974, dobivali vedno več politične in dejanske moči v pokrajini, je nezadovoljstvo tam živečega srbskega prebivalstva naraščalo.

Vprašanje statusa Kosova je zato postalo temelj v 90. letih obujenega in v Miloševiću poosebljenega srbskega nacionalizma. Ta je s pridom netil dolgoletni spor med srbskim in albanskim prebivalstvom; vsem je na primer znan miting ob 600. obletnici Bitke za Kosovo, na katerem je Milošević prvič nakazal možnost oboroženega spopada.⁷⁵⁰ Retoriki so sledile konkretne pravne posledice. S spremembo srbske ustave leta 1989 so se vidno povečale pristojnosti oblasti v Beogradu. Predstavniško telo Kosova se je odzvalo in 3. julija 1990 sprejelo ustavno deklaracijo, v kateri je navedlo, da je status Kosova

749 *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, ICJ, Advisory Opinion, Pisna izjava Srbije (17. 4. 2009), str. 54.

750 L. Silber, A. Little, nav. delo, str. 37–60.

enak statusu preostalih zveznih enot, ter izrazilo pričakovanje, da bo enako potrjeno tudi na zvezni ravni, kar se ni zgodilo, saj je zvezno ustavno sodišče to deklaracijo razglasilo za nično.⁷⁵¹ Vlada Srbije je parlament Kosova razpustila in *de facto* prevzela upravljanje Kosova. Septembra 1991 so kosovski Albanci izvedli referendum, na katerem so se izrekli za neodvisnost, do katere ni prišlo. Sledil je začetek razpada SFRJ, nova ustava ZRJ leta 1992 pa avtonomnosti pokrajin Kosova in Vojvodine ni več omenjala. S tem je Kosovo izgubilo avtonomijo, ki mu je pripadala v okviru nekdanje Jugoslavije, okrepila in stopnjevala pa se je tudi represija srbskih oblasti zoper albansko prebivalstvo.⁷⁵²

Po začetku krvavih spopadov na ozemlju nekdanje SFRJ se je stanje hitro slabšalo tudi na Kosovu. Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi (predhodnica OVSE) je že julija 1992 v Helsinkih sprejela resolucijo, s katero je obsodila srbsko represijo na Kosovem in tja napotila svojo misijo, ki je zaradi nasprotovanja ZRJ morala prekiniti svoje delovanje. To je spodbudilo VS OZN k sprejetju resolucije št. 855 (1993) s pozivom ZRJ, da misiji dovoli delovanje, kar je ZRJ zavrnila.⁷⁵³ Od takrat naprej se OZN redno ukvarja s situacijo na Kosovu. GS OZN je že 18. decembra 1992 sprejela resolucijo št. 47/147, ki je pozivala vse strani k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pozvala je srbske oblasti, da naj nemudoma prenehajo etnično čiščenje. Leto dni pozneje je bila sprejeta resolucija št. 48/153, ki je obsodila diskriminacijo in kršitve človekovih pravic ter represijo srbskih organov, vključujoč policijsko nasilje nad Albanci, diskriminatorno odpuščanje albanskih predstavnikov iz policije, sodstva in državnih podjetij, zapiranje albanskih šol ter aretacije albanskih novinarjev. Podobne narave so bile tudi resolucije št. 49/196 (1994), 50/193 (1995), 51/116 (1996) in 52/147 (1997).⁷⁵⁴

V času po končanju vojne v BiH in podpisu Daytonskega sporazuma se je **stanje na Kosovem zaostrovalo**. Srbska vlada je poskušala na tem ozemlju naseliti srbske begunce, ki so bili primorani zapustiti svoje domove na Hrvaškem in v BiH. Albanci pa so v sklopu svojega »pasivnega odpora« oblikovali razvejane paralelne strukture in niso sodelovali s srbskimi oblastmi. Kosovski Albanci so izvajali svoje volitve, organizirali so lastno izobraževanje na vseh ravneh ter izoblikovali svojo ekonomijo, ki je bila podprta predvsem s kontribucijami rojakov z Zahoda.⁷⁵⁵ Nastala je tudi Osvobodilna vojska Kosova (OVK).

751 *Kosovo, Advisory Opinion* (ICJ), Pisna izjava Srbije (17. 4. 2009), str. 76–80.

752 M. Klemenčič, M. Žagar, nav. delo, str. 254.

753 *Kosovo, Advisory Opinion* (ICJ), Pisna izjava Nemčije (17. 4. 2009), str. 10.

754 Prav tam, str. 10–12.

755 M. Klemenčič, M. Žagar, nav. delo, str. 335–337.

Že na robu oboroženega spopada med srbskimi oblastmi in Albanci na Kosovu je VS OZN marca 1998 sprejel resolucijo št. 1160 (1998), s katero je obsodil čezmerno uporabo sile srbskih policijskih organov proti kosovskim civilistom in tudi teroristična dejanja Osvobodilne vojske Kosova. Uveden je bil tudi embargo na izvoz orožja v ZRJ. Enako stališče je sprejela tudi marca ustanovljena Kontaktna skupina, ki so jo sestavljali zunanji ministri Nemčije, ZDA, Rusije, Italije, Združenega kraljestva, OVSE in VS OZN. Zaradi napetosti in posamičnih bojov je bilo do septembra 1998 razseljenih že 230.000 prebivalcev. VS OZN je zato sprejel resolucijo št. 1199 (1998), s katero je razglasil, da položaj na Kosovu pomeni grožnjo mednarodnemu miru in je zahteval, da ZRJ preneha z napadi na civilno prebivalstvo. Pozval je k takojšnjemu sprejetju ukrepov za izboljšanje humanitarnih razmer ter pozval ZRJ, da omogoči delovanje misije Evropske skupnosti na Kosovem, visokega predstavnika OZN za človekove pravice in Rdečega križa ter da začne izvajanje aktivnosti za doseg miru.⁷⁵⁶

Kljub vsem pozivom se je stanje samo slabšalo in **spopadi so se nadaljevali**. Med prizadevanji za mir in stabilnost je bila februarja in marca 1999 v gradu Rambouillet organizirana mednarodna konferenca, na kateri je bil osnovan začasni sporazum o miru in samoupravi na Kosovu, t. i. sporazum iz Rabouilleta,⁷⁵⁷ ki pa ga ZRJ ni želela podpisati. Zaradi veta Rusije kot tradicionalne zaveznice Srbije v VS OZN ta ni mogel glede situacije na Kosovu ukrepati s prisilnimi sredstvi po 7. poglavju UL OZN. Zato je na mesto glavnega igralca v krizi stopil NATO, ki je od Miloševića zahteval umik srbskih sil s Kosova, končanje grobih kršitev človekovih pravic in mednarodnega prava, pogajanja z albanskim prebivalstvom ter napotitev mednarodnih opazovalcev in mirovnih sil. Zgodilo se je ravno nasprotno, srbske sile so konec februarja 1999 obvladovale celotno ozemlje Kosova. Evropa je bila spet priča begunski krizi in humanitarni katastrofi. V tem času je domove na Kosovu bilo primorano zapustiti preko 800.000 ljudi.

Kljub naporom znanega ameriškega pogajalca Holbrooka so se NATO in njegove države članice, brez mandata VS OZN, odločile za vojaški napad na ZRJ, ki je trajal od 24. marca do 10. junija 1999. Legalnost tega vojaškega posredovanja je še danes predmet polemičnih razprav. ZRJ je s sklicevanjem na kogentno normo prepovedi uporabe sile v mednarodnem pravu, ki dopušča le dve izjemi – samoobrambo ali akcijo VS OZN –, vložila tožbe zoper članice NATO pred Meddržavnim sodiščem v Haagu.⁷⁵⁸ Članice NATO, ki so sodelovale v napadu,

756 *Kosovo, Advisory Opinion* (ICJ), Pisna izjava Nemčije (17. 4. 2009), str. 10–12 in Francije (17. 4. 2009), str. 3–7.

757 Dokument OZN S/1999/648.

758 Gre za primere *Legality of Use of Force* pred Meddržavnim sodiščem v Haagu. ZRJ je namreč 29. aprila 1999 vložila posamične tožbe zoper Belgijo, Kanado, Francijo, Nemčijo, Italijo,

pa so se sklicavale na legitimnost humanitarne intervencije, ki je bila utemeljena na preprečitvi najhujših kršitev človekovih pravic in humanitarnih potrebah. Brez dvoma je NATO izvedel neavtorizirano vojaško akcijo, a je bil VS OZN blokiran zaradi grožnje z vetom Ruske federacije in onesposobljen za odločanje o potrebnih ukrepih, kljub temu da se je obseg humanitarne katastrofe povečeval, in bilo je stanje skrajne sile.⁷⁵⁹ Zato je posebnost te konkretne uporabe sile v njeni nujnosti, ki je bila posledica zlasti nasilja oboroženih sil ZRJ zoper albansko civilno prebivalstvo. Četudi je akciji mogoče očitati pomankljivo legalnost, pa ni mogoče ugovarjati njeni legitimnosti.⁷⁶⁰

Miloševićeva oblast je morala ob napadih NATO popustiti in sklenjen je bil dogovor o brezpogojnem umiku srbskih sil s Kosova ter vzpostavitvi mednarodnih sil pod okriljem OZN. VS OZN je 10. junija 1999 sprejel dobro poznano **resolucijo št. 1244 (1999)**. Ta je med drugim ustanovila Misijo OZN na Kosovu (UNMIK), ki je začasno prevzela pristojnosti vseh treh vej oblasti. Resolucija je prav tako pozvala k naporitvi mednarodnih mirovnih sil za doseg varnosti za vse prebivalce Kosova ter za vrnitev razseljenih oseb in beguncev.⁷⁶¹ Pod vodstvom NATO je bil ustanovljen KFOR, katerega glavni namen je bil zagotavljanje varnosti za nemoteno delovanje UNMIK in je imel na začetku 50.000 predstavnikov, danes pa jih ostalo še 3.500.⁷⁶² Kmalu za tem je Miloševićev režim padel, 24. septembra 2000 so bile v ZRJ organizirane volitve, na katerih je zmagal Vojislav Koštunica, ZRJ pa je 1. novembra tega leta postala članica OZN.

Razglasitev neodvisnosti Kosova

Nesoglasja in napetosti med albanskim in srbskim prebivalstvom na Kosovu so se nadaljevala. Zaradi strahu pred povračilnimi ukrepi ter nasilnega in kriminalnega

Nizozemsko, Portugalsko, Španijo, Združeno kraljestvo in ZDA zaradi domnevne kršitve obveznosti prepovedi uporabe sile zoper drugo državo. ZRJ v postopkih ni uspela, saj je sodišče ugotovilo, da tožnica ZRJ med vložitvijo tožbe ni bila članca OZN, zato tudi ni bila članca Statuta sodišča, kar bi ji dalo pravico vložiti tožbo pred tem sodiščem. Gl. poglavje 13.5.

759 D. Türk, nav. delo (2015), str. 523.

760 Prav tam. Gl. tudi A. Hehir, nav. delo; Kosovo Report, Independent International Commission on Kosovo, Oxford University Press, 2000; Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects, Danish Institute of International Affairs, 1999; The follow-up of the Kosovo report. Why conditional independence? Independent international commission on Kosovo, 2001; N. J. Wheeler, nav. delo.

761 *Kosovo, Advisory Opinion* (ICJ), Pisna izjava Nemčija (17. 4. 2009), str. 10–12 in Francije (17. 4. 2009), str. 3–7.

762 Gl. spletno stran KFOR, <<https://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/history>>.

delovanja OVK so Srbi množično zapuščali Kosovo in so ostali do danes skoncentrirani v severnem delu države.⁷⁶³ Generalni sekretar OZN je zato leta 2005 imenoval posebnega odposlanca Martiija Ahtisaarija, ki je po letu pogovorov z obema stranema prišel do zaključka, da so pogajanja izčrpana in da je edina mogoča rešitev neodvisnost Kosova.⁷⁶⁴ Pripravil je »Celovit predlog za ureditev statusa Kosova« (t. i. **Ahtisaarijev načrt**), po katerem bi Kosovo pridobilo samoupravo pod nadzorom Evropske unije in bi morale izrecno zaščititi pravice svojih manjšin s pomočjo ustave in predstavniške vlade. Kosovo bi dobilo svoje nacionalne simbole, kot sta zastava in grb, ter bi morale izvesti razmejitev na meji s Severno Makedonijo. Ta predlog je bil podlaga za osnutek resolucije VS OZN, v kateri je bila predvidena t. i. nadzorovana neodvisnost Kosova. Zaradi nasprotovanja Srbije (s podporo Rusije), ki je menila, da bi resolucija ogrozila njeno državno suverenost, ta nikoli ni bila sprejeta. Zaradi neuspešnih pogajanj se je Kosovo odločilo, da vzame usodo v svoje roke.⁷⁶⁵

Novembra 2007 so potekale volitve za parlament Kosova, ki je 17. februarja 2008 sprejel **Deklaracijo o neodvisnosti Republike Kosovo**. Za sprejetje deklaracije je glasovalo 109 od 120 poslancev. Neodvisnost Kosova je omejena na načela iz Ahtisaarijevega načrta. Prepoveduje priključitev Kosova h kateri koli drugi državi, predvideva le omejeno vojaško zmogljivost, določa, da bo Kosovo pod določenim mednarodnim nadzorom, in predvideva zaščito manjšinskih etničnih skupnosti.

Kosovo kot neodvisna država

Z razglasitvijo neodvisnosti Kosova se Srbija ni strinjala in ji nasprotuje še danes. Že 18. februarja 2008 je Narodna skupščina Srbije razglasila neodvisnost Kosova za nično in neveljavno. Prav tako je Ustavno sodišče Srbije razglasilo akt neodvisnosti za nezakonit, ker naj ne bi bil skladen z Ustanovno listino OZN, Ustavo Srbije, Helsinško sklepno listino, resolucijo Varnostnega sveta OZN št. 1244 ter z drugimi predhodnimi resolucijami in mnenji Badinterjeve komisije. Tudi danes Srbija vztraja na stališču, da sta bili z deklaracijo o neodvisnosti Kosova kršeni njena suverenost in ozemeljska celovitost.

S ciljem, da bi dobila potrditev svojih stališč na mednarodnopravni ravni, je Srbija predlagala razpravo o tem vprašanju. GS OZN je oktobra 2008 sprejela resolucijo št.

763 M. Glenny, nav. delo, str. 662.

764 Poročilo posebnega odposlanca Ahtisaarija.

765 Leta 2008 je bila ustanovljena tudi misija EU za vladavino prava na Kosovem (EULEX), katere namen je podpirati ustanove pravne države na Kosovu na njihovi poti k večji učinkovitosti, trajnosti, večetničnosti in odgovornosti skladno z mednarodnimi standardi človekovih pravic in najboljšimi evropskimi praksami, gl.: spletno stran EULEX, <<https://www.eulex-kosovo.eu/>>.

63/3, s katero je Meddržavno sodišče v Haagu (ICJ) zaprosila za svetovalno mnenje glede vprašanja, »ali je enostranska razglasitev neodvisnosti začasnih institucij samouprave Kosova skladna z mednarodnimi pravom«. Sodišče je vprašanje interpretiralo ozko – ne v smislu, ali ima Kosovo pravico do odcepitve (neodvisnosti), ampak ali ima Kosovo pravico do sprejetja deklaracije o neodvisnosti.⁷⁶⁶ Sodišče je odločilo, da razglasitev neodvisnosti Kosova **ne nasprotuje nobenim pravilom mednarodnega prava**, vključujoč resolucijo VS OZN št. 1244 (1999), ter da ta ne prepoveduje razglasitve neodvisnosti. S tem je Kosovo dobilo dodatno potrditev, da je neodvisna država in nov subjekt mednarodnega prava.

Kljub zakonitosti razglasitve neodvisnosti se Kosovo zaradi nepriznanja Srbije ter predvsem Rusije in Kitajske pa tudi nekaterih držav članic EU (Španija, Romunija, Grčija, Ciper, Slovaška) srečuje z omejitvami pri svojem mednarodnem delovanju. Kosovo sicer priznava kot neodvisno državo skupaj 117 držav.⁷⁶⁷ Slovenija je Kosovo priznala 5. marca 2008, ko je bila v funkciji predsedujoče Svetu EU, s Kosovom imamo vzpostavljene diplomatske odnose in Slovenija je trdna podpornica kosovskih prizadevanj za približevanje EU. Kosovo je postalo članica IMF in Svetovne banke že leta 2009 ter EBRD leta 2012, še vedno pa ni članica OZN, UNESCO in drugih mednarodnih organizacij, saj temu nasprotujejo nekatere članice teh organizacij.

Priznanje države je prostovoljen enostranski akt, s katerim država potrdi obstoj druge države ter jo šteje kot članico mednarodne skupnosti. V mednarodnem pravu ima vsaka država diskrecijsko pravico pri odločanju, ali bo neko državo priznala ali ne. Priznanje pa je po svojem bistvu politično dejanje in je tudi tesno povezano s političnim odločanjem v državi, kot se najočitneje kaže v primeru Kosova. Ob preučevanju razlogov za nepriznanje neodvisnosti Kosova se v številnih primerih **izostrijo lastni interesi držav**, kot na primer katalonske težnje po neodvisnosti v Španiji ali nepriznavanje neodvisnosti Severnega Cipra v primeru Grčije in Cipra. Prav tako je zaznati, kot je to običajno v razpravah ob uresničevanju pravice do samoodločbe in secesionističnih težnjah, veliko nasprotovanje držav kakršnim koli negativnim precedensom, ki bi lahko ogrozili suverenost in ozemeljsko nedotakljivost ter s tem obstoj države same. V vsakem primeru priznanje države v mednarodnem pravu ni konstitutivni pogoj za njeno ustanovitev, ampak le deklarativno ugotavlja pravni učinek nastanka novega mednarodnopravnega subjekta. Država nastane, ko so za to izpolnjeni določeni pogoji, in sicer ko ima prebivalstvo, ozemlje ter suvereno in učinkovito oblast.⁷⁶⁸ V primeru Kosova je težko zanikati, da je na dan razglasitve

766 *Kosovo, Advisory Opinion* (ICJ), str. 425. Gl. tudi V.-D. Degan, nav. delo (2011).

767 Spletna stran MZZ Kosova: <<https://mfa-ks.net/lista-e-njohjeve/>>.

768 Gl. poglavji 1.1. in 1.2.

neodvisnosti izpolnjeval vse tri pogoje državnosti. Vsekakor pa drži, da če je država množično priznana kot samostojna in neodvisna od drugih držav, je to izjemno pomembno za njeno funkcioniranje in njeno vključevanje v mednarodno skupnost.

Zdi se, da je glede na aktualne razmere v mednarodni skupnosti predpogoj za polno vključenost Kosova v »mednarodno življenje«, posebej pa članstvo v OZN, **normalizacija odnosov s Srbijo**. Čeprav ni pričakovati, da bi bila Srbija pripravljena zaradi političnih, zgodovinskih in drugih okoliščin priznati Kosovo kot neodvisno državo, je dialog med Srbijo in Kosovom potreben za stabilnost v regiji in boljše življenje prebivalcev obeh držav. V tem kontekstu že več let igrajo pomembno vlogo EU in njene države članice. Kmalu po odločitvi Meddržavnega sodišča glede zakonitosti neodvisnosti Kosova je bila v GS OZN sprejeta resolucija št. 64/298, ki sta jo kosponsorirali Srbija in EU, ter je pozvala k dialogu med Beogradom in Prištino ob pomoči EU s ciljem spodbujanja sodelovanja, napredka na poti v Evropsko unijo in izboljšanja življenja prebivalcev. Tako je nastal t. i. dialog Beograd – Priština, ki deluje še danes. Gre za večletni niz pogovorov med vladama Srbije in Kosova, ki jih vodi EU in v okviru katerega je prišlo do pomembnega, a še vedno nedovoljšnega napredka v normalizaciji odnosov med Srbijo Kosovom. Gre za ključen pogoj v približevanju obeh držav Evropski uniji.

V prvi fazi med letoma 2011 in 2012 je šlo za t. i. tehnični dialog, v okviru katerega so bili sklejeni številni tehnični sporazumi, druga faza, ki se je začela leta 2013, pa se imenuje dialog na visoki ravni. Njen vrhunec predstavlja sklenitev Prvega sporazuma o načelih za normalizacijo odnosov, t. i. Bruseljski sporazum iz 19. aprila 2013. Srbska vlada sicer še vedno ne priznava Kosova kot suverene države, vendar pa je na podlagi sporazuma začela normalizirati odnose s kosovsko vlado. Pomemben del sporazuma predvideva ustanovitev, obseg in naloge načrtovane Skupnosti srbskih občin na Kosovu, nadalje sporazum ureja enotno policijsko področje za celotno Kosovo (Kosovska policija), da bodo občinske volitve potekale skladno s kosovsko zakonodajo, ter predvideva okrepitev razprave o energetiki in telekomunikacijah. Pomembno je tudi določilo, da nobena stran ne bo ovirala ali spodbujala drugih, da ovirajo napredek druge strani na njeni poti v EU. Po podpisu sporazuma je vladalo pozitivno vzdušje, Evropska komisija je naznanila možnost napredka na poti k EU. Realnost pa ni tako rožnata. Številne določbe sporazuma ostajajo še danes neuresničene, napestosti, tudi nasilni incidenti na Kosovu in mejnih območjih s Srbijo, se nadaljujejo in medsebojno zaupanje med državama je na nizki ravni. Danes ima Kosovo v EU status potencialne kandidatke, od 1. januarja 2024 velja vizna liberalizacija, z EU ima sklenjen Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum. Srbija je v pogajanjih z EU prišla dlje. Ima status kandidatke za članstvo v EU, leta 2013 je Svet EU tudi sprejel odločitev o začetku pristopnih pogajanj s Srbijo, ki še vedno potekajo. Normalizacija odnosov med Srbijo in Kosovom ostaja temeljni cilj dialoga in pogoj za članstvo v EU.

Z vidika nasledstva držav je Kosovo **poseben, zapleten primer**. V pravnem smislu gre za ločitev dela ozemlja od države predhodnice (odcepitev) ter nastanek neodvisne države naslednice. Ob predpostavki priznanja Kosova kot novega subjekta mednarodnega prava ostaja Srbija država kontinuatorka ter ohranja večino pravic in obveznosti po nekdanji državi predhodnici, Kosovo kot ločeni, odcepljeni del pa je novonastala država od dneva razglasitve neodvisnosti. Ker Srbija ne priznava neodvisnosti Kosova in ločitev tega dela ozemlja šteje kot nezakonito in nično dejanje, je kakšna koli razprava o dogovoru glede nasledstva v tem trenutku nemogoča.

Kosovo je v preteklosti v določenih primerih izkazovalo željo po sodelovanju v nasledstvenih pogajanjih med državami naslednicami po nekdanji Jugoslaviji. S tem je nova država najbrž želela potrditi svojo državnost in da je bila v moderni zgodovini del SFRJ. Mednarodnopravno so te zahteve neutemeljene. Države naslednice po razpadu nekdanje SFRJ so: Slovenija, Hrvaška, BiH, Severna Makedonija in Srbija. Morebitno nasledstvo po Srbiji nima nobenih učinkov na nasledstvo po nekdanji Jugoslaviji. Kosovo zato ne more biti del nasledstvenih pogajanj in delitvenih shem po Sporazumu o vprašanih nasledstva po SFRJ.

IV. DEL

**NEKAJ ZAKLJUČKOV IN POGLEDOV V
PRIHODNOST**

18. POTENCIALNI PRIHODNJI PRIMERI NASLEDSTVA

Zgodovina nas uči, da je tudi ustroj mednarodne skupnosti podvržen stalnim spremembam in da so vsem prelomnim političnim trenutkom sledili primeri nasledstva držav. Tako je bilo ob končanju obeh velikih svetovnih vojn, osvobajanju koloniziranih narodov ter padcu komunističnega režima in železne zavesi v Evropi. Vsi ti dogodki so privedli do velikih in pomembnih turbulenc v mednarodni skupnosti, vključno s korenitimi spremembami glede statusa številnih držav in njihove pravne osebnosti. Nastale so nove države, ki prej nikoli v zgodovini niso obstajale, razpadli so močni imperiji in večnacionalne države, prišlo je do cesij in pripojitev ozemelj.

Tudi danes smo priča aspiracijam narodov, ki želijo živeti v svoji lastni državi. Zdi se, da je v aktualnem času najpogostejša okoliščina, ki privede do nasledstva, ločitev dela ozemlja ali odcepitev, sklicujoč se na načelo samoodločbe narodov. V novem tisočletju so na tak način nastale države Vzhodni Timor (2002), Črna gora (2006), Kosovo (2008) in Južni Sudan (2011). Med potencialnimi prihodnjimi primeri nasledstva se omenjajo različni politični procesi in agitacije, ki so prisotni dejansko po vsem svetu. Med njimi je mogoče zaslediti želje po neodvisnosti Katalonije in Škotske, združitvi Romunije in Moldavije ter Irske s Severno Irsko, vprašanje Kašmirja, Tajvana, Nove Kaledonije, kurdske države in številnih drugih. Kateri od teh primerov bodo v prihodnje dejansko dobili podporo mednarodne skupnosti in spremenili krajino mednarodne skupnosti, je težko napovedati. Dejstvo je, da gre vsekakor za primere, ki so zanimivi predvsem z akademskega vidika, nekateri med njimi pa so že prešli črto abstraktnega razmišljanja.

V nadaljevanju predstavljamo štiri primere, v katerih so že bili izvedeni referendumski za samostojnost, kar pomeni, da se je želja po neodvisnosti že manifestirala kot volja ljudstva ali naroda. V prvih treh primerih (Bougainville, Nova Kaledonija, Škotska) so bili referendumski izvedeni v soglasju z matično državo, medtem ko je katalonski referendum potekal v nasprotju z ustavo in voljo Španije.

18.1 BOUGAINVILLE

V Evropi manj poznan, a izjemno zanimiv primer želje po neodvisnosti, je Bougainville, ki je avtonomna pokrajina Papue Nove Gvineje, sestavljena iz več otokov in atolov. Prestolnica je Buka, ozemlje avtonomne pokrajine pa meri 9.384 km². Ima približno četrto milijona prebivalcev (za primerjavo ima Papua Nova Gvineja 12 milijonov prebivalcev in se razteza na skoraj 463.000 km²).

Papua Nova Gvineja je v procesu dekolonizacije postala neodvisna država 19. septembra 1975 in bila 10. oktobra 1975 sprejeta v OZN. Bougainville je razglasil neodvisnost že leta 1975 kot Republika Severni Salomoni (*Republic of North Solomons*), vendar ni dobil mednarodnega priznanja. Desetletje pozneje so se med centralnimi oblastmi in Bougainvillom začeli spori predvsem glede rudnikov bakra, ki so se nahajali v Bougainvillu, leta 1988 je bila ustanovljena Revolucionarna vojska Bougainvilla, leto pozneje pa so se začeli oboroženi spopadi, ki so v naslednjih desetih letih terjali od 15.000 do 20.000 žrtev.⁷⁶⁹

Vlada Papue Nove Gvineje in predstavniki Bougainvilla so ob prisotnosti predstavnikov Avstralije, Nove Zelandije, Salomonovih otokov in opazovalne misije OZN po desetletju spopadov 30. avgusta 2001 podpisali mirovni sporazum (*Bougainville Peace Agreement*). Ta ima tri dele: avtonomija, referendum in načrt za zmanjšanje orožja. Skladno s sporazumom bo najprej v desetih in ne pozneje kot v petnajstih letih po volitvah vlade Bougainvilla organiziran referendum o prihodnosti Bougainvilla, ki bo zajemal tudi možnost odcepitve. Rezultate referenduma pa bo moral ratificirati nacionalni parlament Papue Nove Gvineje (odst. 309–312 sporazuma).⁷⁷⁰

Referendum je bil organiziran šele čez 18 let, med 23. novembrom in 7. decembrom 2019, in sicer kot posvetovalni referendum, na katerem so volivci **izbirali med večjo avtonomijo in samostojnostjo**. Zadnja možnost, ki je pomenila odcepitev od Papue Nove Gvineje, je prejela kar 97,7-odstotno podporo pri 87,4-odstotni udeležbi.⁷⁷¹ Kljub veliki podpori neodvisnosti volivcev Bougainvilla pa nacionalni parlament Papue Nove Gvineje njegovih izidov do danes še ni ratificiral.⁷⁷²

22. aprila 2022 sta predsednik vlade Papue Nove Gvineje in predsednik Bougainvilla podpisala zavezo (*Era Kone Covenant*),⁷⁷³ po kateri naj bi nacionalni parlament rezultate referenduma obravnaval leta 2023, kar bi lahko vodilo do neodvisnosti najprej v letu 2025 in ne pozneje kot leta 2027.⁷⁷⁴ Najnovejše izjave, tudi glavnega

769 Spletna stran Avtonomne pokrajine Bougainville.

770 Mirovni sporazum iz Bougainvilla, Dokument OZN S/2001/988.

771 Od 207.213 volilnih upravičencev se jih je glasovanja udeležilo 181.067, od katerih je 176.928 glasovalo za neodvisnost in 3.043 za večjo avtonomijo, 1.096 glasovnic pa je bilo neveljavnih. Spletna stran volilne komisije Bougainvilla.

772 Gl. npr. nagovor predsednika Bougainvilla na zasedanju Skupnega nadzornega odbora predsedniku vlade Papue Nove Gvineje z dne 31. 7. 2023, spletna stran vlade Bougainvilla.

773 Zaveza Era Kone (*Era Kone Covenant*), spletna stran vlade Bougainvilla.

774 Gl. npr. Bougainville sets 2027 deadline for independence from Papua New Guinea, France 24, 6. 7. 2021, <<https://www.france24.com/en/live-news/20210706-bougainville-sets-2027-deadline->

tožilca Bougainvilla decembra 2023, kažejo na to, da do tega še ni prišlo, saj naj bi nacionalni parlament odločanje o tej zadevi premaknil v leto 2024.⁷⁷⁵ Zavlačevanje in neizpolnitev zaveze matične države Papue Nove Gvineje, da bo spoštovala jasno izraženo voljo za samostojnost in neodvisnost njenega dela, potrjujejo že zgodovinsko znano nenaklonjenost držav po odcepitvah in manjšanju lastnega ozemlja. Ali bo otočje Bougainville postalo najmlajša nova država na svetu, je najbrž le vprašanje časa.

18.2 NOVA KALÉDONIJA

Sorazmerno v bližini Papue Nove Gvineje se nahaja tudi Nova Kaledonija. Gre za eno izmed »nesamoupravnih ozemelj«, po XI. poglavju Ustanovne listine OZN, »katerih ljudstva še niso dosegla polne stopnje samouprave«. ⁷⁷⁶ Leta 1946 je bilo takšnih ozemelj na svetu 72, danes pa jih ostaja še 17. Generalna skupščina OZN na podlagi poročila Posebnega odbora za razmere v povezavi z izvajanjem Deklaracije o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in narodom vsako leto sprejme poročilo o tovrstnih ozemljih. Zadnje poročilo o Novi Kaledoniji je bilo sprejeto 28. marca 2023.⁷⁷⁷

Nova Kaledonija je **francosko tihooceansko čezmorsko ozemlje**, sestavljeno iz glavnega otoka Grande Terre ter manjših otokov in arhipelaga. Velikost Grande Terre, na katerem je tudi glavno mesto Nouméa, meri 16.750 km², celotna površina Nove Kaledonije pa znaša 19.103 km² in naseljuje približno 270 tisoč prebivalcev, po nacionalnosti večinoma Kanakov. Nova Kaledonija je bila francoska kolonija že od leta 1853, ko se je cesar Napoleon III. odločil to območje vzeti v formalno posest in ustanoviti mesto Port de France (kmalu preimenovano v Nouméa). Po drugi svetovni vojni je ta kolonija postala nesamoupravno ozemlje in je takšno tudi danes. Nova Kaledonija je ena izmed največjih izvoznic niklja, katerega zaloge so se leta 1998 ocenjevale na 20 % znanih svetovnih zalog.

for-independence-from-papua-new-guinea>; PNG, B'ville agree on latter's independence, Post-Courier, Nangoi Donald, 7. 7. 2021 <<https://postcourier.com.pg/png-bville-agree-on-latters-independence/>>.

775 ABG Attorney General criticizes Australia's stance on Bougainville Independence, spletna stran vlade Bougainvilla.

776 73. čl. UL OZN.

777 Dokument Posebnega odbora za razmere v povezavi z izvajanjem Deklaracije o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in narodom, Nova Kaledonija, Dokument OZN A/AC.109/2023/11.

V 80. letih prejšnjega stoletja so se začela trenja med zagovorniki neodvisnosti in njenimi nasprotniki, ki so terjala tudi smrtne žrtev. Mir med obema stranema je bil dosežen 26. junija 1988 s Sporazumom iz Matignona, ki sta ga podpisala predstavnika obeh strani; podpisu sporazuma je prisostvoval francoski predsednik vlade Michel Rocard. Sporazum, ki je bil 20. avgusta istega leta dopolnjen še s Sporazumom iz Oudinota, je pripeljal do umiritve razmer, začrtal ekonomski in socialni razvoj ter pripravil osnovo za referendum o samostojnosti v letu 1998.⁷⁷⁸

Do referenduma v tem letu ni prišlo, saj je bil 5. maja 1998 sklenjen **Noumejski sporazum** (*Accords of Nouméa*), ki so ga prebivalci Nove Kaledonije na referendumu podprli z 72-odstotno večino.⁷⁷⁹ Sporazum med drugim določa, da bo referendum o prihodnjem statusu tega ozemlja organiziran po letu 2014, do takrat pa bo Francija postopoma prenašala svoje pristojnosti na vlado Nove Kaledonije. V zadnjem poročilu je OZN leta 2023 poročala, da so bile prenesene pristojnosti vseh ustanov, z izjemo Agencije za ruralni razvoj in upravljanje z zemljo.⁷⁸⁰

Noumejski sporazum že v preambuli omenja pomen identitete Kanakov in njihovo zgodovinsko povezavo s tem ozemljem, ki je bilo kolonizirano proti njihovi volji. Opisuje tudi trpljenje teh prebivalcev med kolonizacijo in priznava pomen njihove kulture dediščine. Opredeljen je tudi prenos pristojnosti s Francije na Novo Kaledonijo, ki bo postopen in bo potekal odvisno od razmer. V tem času bo Nova Kaledonija od Francije dobila državno pomoč v obliki finančnih sredstev, namenjenih izvajanju teh pristojnosti, pa tudi v obliki tehnične pomoči. Ob koncu 20-letnega obdobja bo izveden referendum o neodvisnosti. Sporazum nato podrobno opisuje: identiteto Kanakov, njihovo kulturno dediščino, med drugim določitev njihovega jezika kot uradnega (ob francoščini), dvojno označevanje krajev, univerzitetne jezikoslovne programe. Zajema tudi elemente javnega upravljanja, kot je npr. število poslancev z drugih otokov Nove Kaledonije ter njihov mandat, vlogo kongresa Nove Kaledonije, volilni sistem ter volilno upravičenost, sestavo in delovanje vlade. Določen je tudi podroben način prenosa pristojnosti – od teh, ki se prenesejo takoj, do teh, ki se prenesejo postopoma.

Zadnji del sporazuma določa **izvedbo referenduma o neodvisnosti**, ki bo organiziran v četrtem (petletnem) mandatu kongresa Nove Kaledonije, kar pomeni najprej v petnajstih letih. Točen datum bo določil kongres oz. Francija, če ga kongres ne

778 Prav tam, str. 6.

779 Noumejski sporazum, Dokument OZN A/AC.109/2114.

780 Dokument Posebnega odbora za razmere v povezavi z izvajanjem Deklaracije o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in narodom, Nova Kaledonija, Dokument OZN A/AC.109/2023/11, odst. 9, str. 6.

določi. Na referendumu se bo odločalo o samostojnosti in državljanstvu. Ob negativni odločitvi (tj. zmaga možnosti, da Nova Kaledonija ostane del Francije) lahko ena tretjina poslancev kongresa zahteva organizacijo naslednjega referendumu v dveh letih, kar se lahko ponovi še enkrat. Če se tudi na tretjem referendumu volivci odločijo proti samostojnosti, se bodo politični deležniki ponovno sešli in sprejeli odločitev, kako naprej. Sporazum še jasno določa, da je mogoča razglasitev samostojnosti samo za celotno Novo Kaledonijo.⁷⁸¹

Do zdaj so bili organizirani že vsi trije predvideni referendumu, in sicer: 4. novembra 2018, 4. oktobra 2020 in 12. decembra 2021. Na vseh treh so se volivci Nove Kaledonije odločili proti samostojnosti. Odločitev na prvem referendumu je bila ob 81-odstotni volilni udeležbi 56,67 % proti samostojnosti in 43,33 % zanj. Na drugem referendumu je ob 86-odstotni volilni udeležbi proti samostojnosti glasovalo 53,26 % in zanj 46,74 %. Na tretjem referendumu pa se je zgodil poziv k bojkotu volitev strank, ki zastopajo samostojnost, kar je pripeljalo do bistveno nižje volilne udeležbe, in sicer 43,87 %. Odločitev ostati del Francije je takrat podprlo kar 96,50 % volivcev, 3,5 % jih je bilo proti. Volilna komisija je potrdila, da je glasovanje potekalo skladno s pravili, ter potrdila izid.⁷⁸² Veljavnost referendumu je posredno potrdila tudi Generalna skupščina OZN s sprejetjem poročila o Novi Kaledoniji, ob tem je pozvala k nadaljevanju političnega dialoga, kar je tudi skladno z določili Numejskega sporazuma.⁷⁸³

Poročilo, ki ga je decembra 2022 potrdila GS OZN, je nastalo na podlagi poročila Posebnega odbora za razmere v povezavi z izvajanjem Deklaracije o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in narodom. Na zasedanju tega odbora 9. avgusta 2022 sta predstavnika dveh političnih skupin iz Nove Kaledonije izrazila nasprotovanje izidom tretjega referendumu, saj naj bi glasovanje potekalo na vrhuncu pandemije covid-19, ko je veliko Kanakov žalovalo za umrlimi.⁷⁸⁴ Ta argument je med drugim zavrnila tretja predstavnica iz Nove Kaledonije, ki je poudarila, da je na deset tisoče volivcev prišlo na volitve in oddalo svoj glas na poštenem in transparentnem glasovanju, zato je vse strani pozvala, da spoštujejo izide referendumu in v interesu miru sodelujejo pri iskanju poti naprej. Kot rečeno, je bila veljavnost referendumu

781 Noumejski sporazum, str. 18.

782 Dokument Posebnega odbora za razmere v povezavi z izvajanjem Deklaracije o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in narodom, Nova Kaledonija, Dokument OZN A/AC.109/2023/11, odst. 9, str. 6.

783 Dokument OZN A/RES/77/142.

784 Dokument OZN A/AC.109/2022/SR.5.

pozneje potrjena s poročilom posebnega odbora pa tudi s potrditvijo poročila Generalne skupščine OZN.

Nova Kaledonija ostaja še naprej eno zadnjih nesamoupravnih ozemelj na svetu, ki ni uspela pridobiti statusa neodvisne države, skladno z namenom in ciljem postopka dekolonizacije. Po zadnjih nasilnih dogodkih leta 2024, povezanih z načrtovano spremembo ustave, in napatitvijo dodatnih francoskih vojaških sil na to območje, je prihodnja usoda tega otočja v smislu večje avtonomije negotova.

18.3 ŠKOTSKA

Škotska in Anglija sta se uradno združili v Veliko Britanijo leta 1707. Temu je leta 1801 sledila združitev s Kraljestvom Irske v Združeno kraljestvo Velike Britanije in Irske, po ločitvi večjega dela Irske leta 1922 pa je ta država dobila današnje ime Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske. Ločitev Irske od kraljestva je tudi med nekaterimi predstavniki na škotski strani spodbudila razmišljanja o samostojnosti, vendar je šlo vse do leta 2014 za neuspešne poskuse doseči pravno zavezujočo odločitev. Zametki načrtov za izvedbo škotskega referendumu za neodvisnost so nastali leta 2010, ko je manjšinska vlada Škotske pod vodstvom Škotske nacionalne stranke sprejela osnutek Zakona o referendumu za neodvisnost. Ko je ta stranka prihodnje leto dobila večino v škotskem parlamentu,⁷⁸⁵ je zadeva postala aktualna in tudi najvišje oblasti Združenega kraljestva so bile primorane k ukrepanju.

15. oktobra 2012 sta vladi Združenega kraljestva in Škotske sprejeli t. i. **Edinburški sporazum** o referendumu o neodvisnosti Škotske. Sporazum sta na strani Združenega kraljestva podpisala predsednik vlade in minister za vprašanja Škotske ter na strani Škotske prvi minister in njegov namestnik. V sporazumu je bilo dogovorjeno, da si bosta vladi prizadevali za izvedbo referendumu, ki mora imeti jasno pravno osnovo, tj. biti sprejet v parlamentu Škotske, izveden skladno s standardi, ki se zahtevajo za glasovanja v Združenem kraljestvu, ter pripeljati do resničnega izraza volje prebivalcev Škotske, ki jo bodo vse strani spoštovale. Dogovorjeno je bilo, da si bosta vladi prizadevali za sprejetje akta, ki bo omogočil izvedbo referendumu z enim vprašanjem in razblinil vse dvome o pristojnosti škotskega parlamenta za izvedbo tega referendumu. Gre za ukaz o spremembi poglavja v Aktu o Škotski iz leta 1998. Navedeno poglavje določa pristojnosti škotskega parlamenta in omogoča, da se te pristojnosti začasno ali trajno povečajo ali zmanjšajo, za njegovo spremembo pa je potrebna odobritev v obeh parlamentih. Edinburški

⁷⁸⁵ Spletna stran Državnega arhiva ZK, <<https://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C13163077>>.

sporazum je nadalje določil še, da mora biti referendum izpeljan do konca leta 2014, postavil je postopkovna pravila za sprejetje referendumskega vprašanja in volilnih upravičencev, financiranje kampanje itn.⁷⁸⁶

Celoten postopek, povezan z Aktom o Škotski, je bil izveden v nekaj mesecih, do 12. februarja 2013, ko je kraljica Elizabeta II. podpisala ukaz (*The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013*), ki sta ga potrdila parlamenta Združenega kraljestva in Škotske. Ukaz dovoljuje izvedbo referenduma o neodvisnosti Škotske do 31. decembra 2014, na katerem se bodo volivci odločali o enem vprašanju z dvema mogočima odgovoroma. Akt za izvedbo referenduma pa bo sprejel škotski parlament.⁷⁸⁷ Škotski parlament je najprej sprejel Zakon o volilnih upravičencih (*Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013*), in sicer 27. junija 2013, kraljica pa je zakon potrdila 7. avgusta 2013. Skladno s tem zakonom je bilo dovoljeno glasovanje opravilno sposobnim državljanom Združenega kraljestva, Commonwealtha, Irske in EU, ki so bili starejši od 16 let in so prebivali na Škotskem.⁷⁸⁸ Zakon o izvedbi referenduma (*Scottish Independence Referendum Act 2013*) je škotski parlament sprejel 14. novembra 2013, kraljica pa ga je potrdila 17. decembra 2013. Gre za zelo podroben dokument, ki na celovit način ureja vse vidike referenduma - od referendumskega vprašanja, volilne komisije in drugih organov, finančnih vidikov, pravil glede kampanje in njenem nadzoru, opazovalcih, poročanju pa do kršitev in omejitev glede pritožb na izid, itd. Odločeno je bilo, da bodo volilni upravičenci 18. septembra 2014 odgovorili na kratko referendumsko vprašanje, tj. **ali naj bo Škotska neodvisna država**.⁷⁸⁹ Ob zelo visoki volilni udeležbi (84,6 %) je 55,25 % volivcev glasovalo proti samostojnosti in 44,65 % zanjo.⁷⁹⁰

Po neuspelem referendumu o neodvisnosti Škotske leta 2014 in posebej po izstopu Združenega kraljestva iz EU (*brexite*) so se nadaljevale razprave in ugibanja v smeri izvedbe novega referenduma, vendar je Vrhovno sodišče Združenega kraljestva novembra 2022 razsodilo, da škotski parlament nima pristojnosti za uzakonitev

786 Sporazum med vlado Združenega kraljestva in vlado Škotske o referendumu o neodvisnosti Škotske, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/313612/scottish_referendum_agreement.pdf>.

787 Akt o spremembi Akta o Škotski, <<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/242/contents/made>>.

788 Kot zanimivost je bilo med 4,283.938 upravičenci 109.593 mlajših od 18 let. Spletna stran volilne komisije ZK.

789 Zakon o izvedbi škotskega referenduma (*Scottish Independence Referendum Act 2013*), <<https://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/contents/enacted>>.

790 Poročilo o rezultatih škotskega referenduma.

drugega referenduma o neodvisnosti brez spremembe Akta o Škotski, s katero bi bila takšna poteza odobrena. Ta sodba je pomembna ovira za upanje škotske vlade, da bi lahko izvedla drugi referendum brez soglasja parlamenta Združenega kraljestva.⁷⁹¹

Politične in pravne razprave o drugem referendumu o neodvisnosti Škotske se nadaljujejo, tudi s soglasjem Združenega kraljestva. Škotska prizadevanja za neodvisnost in postopek izvedbe referenduma kažeta na izrazito legalen in soglasen pristop, ki ga je pričakovati pri reševanju tega vprašanja tudi v prihodnje.

18.4 KATALONIJA

O referendumu za neodvisnost, ki ga je Katalonija izvedla 1. oktobra 2017, ter dogodkih, ki so vodili do njega in mu sledili, je bilo napisanih veliko prispevkov,⁷⁹² zato se na tem mestu osredotočamo na pravna vprašanja, povezana z izvedbo referenduma.

Pri Kataloniji gre za jasen primer **poskusa enostranske odcepitve** (*unilateral secession*), saj so bila dejanja izvedena v nasprotju z ustavo matične države in proti volji njene vlade. Ustava Španije, ki je bila ob sprejetju leta 1978 potrjena na referendumu z 92-odstotno večino,⁷⁹³ temelji na »na nerazdružljivi enotnosti španskega naroda, skupne in nedeljive države vseh Špancev«. ⁷⁹⁴ Ustava Španije »priznava in zagotavlja pravico do avtonomije narodnosti in regij, iz katerih je sestavljena, ter solidarnost med njimi« ter navaja, da avtonomne skupnosti uživajo samoupravo pri izvajanju svojih interesov in lahko sprejmejo osnutke svojih statotov, ki pa jih mora potrditi parlament Španije (*Cortes Generales*).⁷⁹⁵ Podrobno so določena tudi področja, ki so v pristojnosti avtonomnih skupnosti in izključni pristojnosti Španije.⁷⁹⁶

Katalonski regionalni parlament je 6. septembra 2017 sprejel **Zakon o referendumu o samoodločbi Katalonije**. Ta v preambuli navaja pravico do samoodločbe narodov, ki je zapisana v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah, Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah pa tudi v Ustavni listini OZN. Navaja tudi, da je Katalonija neprestano izražala svojo pravico do samoodločbe, in sicer v resolucijah leta 1989, 1998, 2010 ter nazadnje leta 2016

791 Objava ob odločitvi Vrhovnega sodišča, spletna stran parlamenta ZK.

792 Gl. npr. P. Gragl, nav. delo; L. Hayes, nav. delo; R. Caplan, Z. Vermeer, nav. delo.

793 R. Caplan, Z. Vermeer, nav. delo, str. 770.

794 2. čl. Ustave Španije, Ur. l. Španije, št. 311/1978.

795 Prav tam, 137. čl.

796 Prav tam, 148. in 149. čl.

v Deklaraciji o suverenosti in pravici odločitve prebivalcev Katalonije. Omenja tudi odločitev Ustavnega sodišča Španije iz leta 2010, s katerim je bil proti volji katalonskega parlamenta spremenjen Statut Katalonije (*l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*) iz leta 2006. Zakon v 4. členu določa referendumsko vprašanje (»Ali želite, da bi bila Katalonija samostojna država v obliki republike?«) in da bo katalonski parlament ob pozitivni odločitvi sprejel deklaracijo o neodvisnosti v dveh dneh od formalne potrditve izidov volilne komisije.⁷⁹⁷

Špansko ustavno sodišče je že naslednji dan začelo postopek o ugotovitvi ustavnosti tega zakona in sprejelo začasno odredbo, da se zakon do končne odločitve ne izvaja. Ob tem je opozorilo vse vpletene o prepovedi aktivnosti, ki bi pomenile kršitev te začasne odredbe, tj. izvajanje aktivnosti v povezavi z izvedbo referendumu, ter opozorilo na »mogoče kazensko-pravne posledice nespoštovanja (te odredbe)«. ⁷⁹⁸ Katalonska vlada pod vodstvom predsednika Carlesa Puidgemonta se je zaradi znane javne podpore samostojnosti odločila, da referendum kljub vsemu izvede 1. oktobra 2017. Referendum so spremljali nasilni spopadi s policijo in špansko nacionalno gardo, ki sta poskušali zapreti volišča, vendar je 43 % volilnih udeležencev kljub temu uspelo glasovati in izraziti 92-odstotno podporo samostojnosti.⁷⁹⁹

Ustavno sodišče Španije je dokončno odločitev o ustavnosti katalonskega zakona o referendumu sprejelo 17. oktobra 2017 in ga **razglasilo za neustavnega**. Navedlo je, da je zakon osnovan na domnevni suvereniteti katalonskega naroda, kar je v nasprotju z »načelom nacionalne suverenosti, nerazdružljive enotnosti španskega naroda ter demokratičnega sistema in pravne države, zapisanih v ustavi«. Sodišče je povedalo, da referendum o ločitvi dela Španije »sam po sebi pomeni tako veliko kršitev ustave, ki zajema in absorbira vse druge kršitve pravne narave«, da niti ni potrebe po podrobni analizi posameznih členov zakona, vendar je kljub temu podalo podrobno analizo protiustavnosti tega zakona.⁸⁰⁰

Katalonski parlament je 27. oktobra 2017 navkljub odločitvi Ustavnega sodišča Španije ter jasnemu nestrinjanju centralnih oblasti v Madridu sprejel Deklaracijo o neodvisnosti. To je spodbudilo predsednika vlade Španije Mariana Rajoya, da aktivira

797 Zakon št. 19/2017 o referendumu o samoodločbi Katalonije, Ur. l. Katalonije, št. 7449/2017.

798 Zahteva za ugotovitev neustavnosti št. 4334-2017 zoper zakon parlamenta Katalonije 19/2017 z dne 6. septembra 2017 o referendumu o samoodločbi, Ur. l. Španije, št. 216/2017, str. 88200–88201.

799 R. Caplan, Z. Vermeer, nav. delo, str. 771.

800 Končna odločitev Ustavnega sodišča Španije št. 114/2017 v povezavi z zahtevo za ugotovitev neustavnosti št. 4334-2017, Ur. l. Španije, št. 256/2017, točka A, prvega odst.

155. člen ustave, s katerim so bili sprejeti začasni rigorozni ukrepi – razpuščen je bil katalonski parlament, zamrznjeno je bilo izvajanje avtonomije te regije in uvedeno neposredno upravljanje španske vlade. Vodilni organizatorji referendumov so bili obtoženi upora in vstajništva, vendar je predsedniku Puidgemontu in nekaj ministrom uspelo pobegniti v Belgijo, v kateri so naznanili oblikovanje vlade v izgonu.

Od takrat dalje so v Kataloniji potekale redne in predčasne volitve. Po zmagi strank, ki podpirajo neodvisnost, leta 2020, so štiri leta kasneje slavili socialisti, s čemer so »separatisti« po dolgem času izgubili večino v katalonskem parlamentu. Španska vlada v Madridu je večkrat izjavila, da je pripravljena na dialog s katalonskimi oblastmi v Barceloni, vendar to ne vključuje vprašanja samostojnosti Katalonije.⁸⁰¹

801 Gl. R. Caplan, Z. Vermeer, nav. delo, str. 771; P. Gragl, nav. delo, str. 192–193.

19. NEKAJ RAZMIŠLJANJ GLEDE PRIHODNJE UREDITVE

Zgodovinski primeri nastanka novih držav kot tudi najnovejši poskusi za pridobitev samostojnosti kažejo na pomembno in pogosto konfliktno interakcijo med pravico narodov do samoodločbe in pravico do ozemeljske celovitosti države. Ločitev dela ozemlja brez soglasja matične države povzroči **neizogiben trk med tema temeljnima načeloma mednarodnega prava**.

Bougainville, Nova Kaledonija in Škotska so primeri, v katerih so bili referendumi izvedeni skladno z dogovorom s centralno oblastjo oz. skladno z notranjeproavnimi pravili države. Referendum o samostojnosti Katalonije iz leta 2017 pa je bil izveden brez soglasja Španije in v nasprotju s špansko ustavo. Kot ugotavlja profesor Vidmar, skladno z mednarodnim pravom referendum sam po sebi ne ustvarja pravice do samostojnosti, mednarodno pravo pa prav tako ne določa upravičenosti do samostojnosti.⁸⁰² Vrhovno sodišče Kanade je v zadevi *Secession of Quebec* ugotovilo, da mednarodno pravo ne podeljuje pravice do ločitve brez soglasja (t. i. unilateralna ločitev), razen v primerih, ko ljudstvo upravlja kolonialni imperij; kadar je ljudstvo podvrženo tujemu podrejanju, nadvladi ali izkoriščanju in kadar se ljudstvu odreka kakršno koli smiselno uveljavljanje pravice do samoodločbe v državi, katere del je. V drugih okoliščinah se pričakuje, da bodo ljudstva dosegla samoodločbo v okviru svoje obstoječe države (notranja samoodločba).⁸⁰³ Prva dva elementa iz kanadske odločitve je navedlo tudi Meddržavno sodišče v svetovalnem mnenju o Kosovu, in sicer da se je v drugi polovici dvajsetega stoletja mednarodno pravo samoodločbe razvilo tako, da je »ustvarilo pravico do neodvisnosti za ljudstva nesamoupravnih ozemelj in ljudstva, ki so podvržena tujim podjarmljenju, nadvladi in izkoriščanju«.⁸⁰⁴

Z dejanji matične države je povezana teorija o t. i. izredni odcepitvi (*remedial secession*), ki pri tehtanju razmerja med pravicama do samoodločbe in ozemeljske celovitosti stoji na stališču, da se mora odcepitev priznati, če je država kontinuatorka pred datumom nasledstva kršila oz. omejevala pravico naroda do samoodločbe do mere, da je edina možnost zaščite naroda samo ločitev dela ozemlja.⁸⁰⁵ V svetovalnem

802 J. Vidmar, nav. delo (2013), str. 259.

803 *Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council P. C. 1996-1497, dated the 30th day of September 1996 (Secession of Quebec)*, str. 222.

804 *Kosovo, Advisory Opinion* (ICJ), odst. 79-82, str. 436-438.

805 T. D. Grant, nav. delo (2009), str. 43.

mnenju o Kosovu je Meddržavno sodišče izredno odcepitev omenil, vendar se je izognil odločanju o njej. Vseeno nekateri avtorji navajajo, da gre pri izredni odcepitvi samo za teorijo, kot se je pokazalo npr. v primeru zaščite Kurdov v Severnem Iraku, v katerem kljub humanitarnim kršitvam ni prišlo do ločitve dela države (Kurdistan).⁸⁰⁶ Nasledstvo brez soglasja države kontinuatorke bi bilo mogoče »premagati« z univerzalnim priznanjem mednarodne skupnosti, vendar ni jasno, koliko držav je dovolj za takšno priznanje, kar je nazorno v primeru Kosova. Praksa namreč kaže, da brez soglasja države kontinuatorke do univerzalnega priznanja ne pride.⁸⁰⁷

Tudi Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami skladno z Ustanovno listino Organizacije združenih narodov z dne 24. oktobra 1970 pri določilih o pravici do samoodločbe navaja, da se ta ne sme razlagati tako, da bi se dovoljevalo ali spodbujalo kakršno koli dejanje, ki bi v celoti ali delno razkosalo ali oslabilo ozemeljsko celovitost ali politično enotnost suverenih in neodvisnih držav, ki delujejo skladno z načelom enakih pravic in samoodločbe narodov, in imajo vlado, ki predstavlja vse ljudi, ki pripadajo ozemlju, brez razlik glede na raso, vero ali barvo.«⁸⁰⁸

Navedeno pa ne pomeni, da bi bile po mednarodnem pravu unilateralne deklaracije o neodvisnosti prepovedane, kar je potrdilo tudi Meddržavno sodišče v svetovalnem mnenju o Kosovu. Prav tako mednarodno pravo ne prepoveduje nastanka novih držav z odcepitvijo brez soglasja matične države, vendar pa je za dosego samostojnosti potrebno več kot samo deklaracija o neodvisnosti, namreč odcepljeni del mora »premagati« pravico do ozemeljske celovitosti matične države. Vidmar glede tega ponuja štiri načine: 1) odpoved zahtevku za ozemeljsko celovitost s strani matične države; 2) sporazumno prenehanje obstoja matične države; 3) mednarodno sodelovanje v primeru nespornega prenehanja obstoja matične države, ki vodi bodisi do priznanja razpada matične države bodisi do odpovedi zahtevku za ozemeljsko celovitost; 4) mednarodno priznanje enostranske odcepitve, ki ima lahko konstitutivne učinke.⁸⁰⁹ V prvi skupini je mogoče identificirati Pakistan v odnosu do Bangladeša in Srbijo v odnosu do Črne gore, v drugi Češkoslovaško, tretji SFRJ in v četrti (potencialno) Kosovo. V prvo skupino bo spadala tudi odcepitev Bougainvilla (če do nje pride), prav tako bi sem prištevali samostojnost Nove Kaledonije in Škotske, če bi se volivci na referendumu odločili za samostojnost. V vseh treh primerih je ozemlje, ki bi se odcepilo, predhodno pridobilo soglasje matične države, pri Škotski pa so bile potrebne

806 J. Crawford, nav. delo (2007), str. 403–404.

807 Prav tam, str. 404.

808 Dokument OZN A/RES/2625 (XXV).

809 J. Vidmar, Territorial integrity, nav. delo, str. 742.

tudi spremembe notranje zakonodaje. Povsem drugače je pri Kataloniji, pri kateri je bil referendum izveden v nasprotju z zakonodajo in proti volji matične države.

Na vprašanje, ali ima narod na podlagi načela samoodločbe pravico, da pridobi neodvisnost in da se odcepi od matične države, četudi ta s tem ne soglaša, ni enoznačnega odgovora. Prepletanje med načeli suverenosti, ozemeljske celovitosti in samoodločbo narodov ostaja eno najbolj dinamičnih in nedorečenih odnosov v mednarodni skupnosti. Še naprej bo to področje ostalo v domeni odločanja držav v kontekstu specifičnih političnih okoliščin vsakega primera posebej. Če bodo dejanja privedla do zakonite in sprejete odcepitve, se bodo tudi v tem primerih uporabila pravila nasledstva držav.

* * *

V današnjem času se soočamo s poskusi odcepitve delov Ukrajine – v letu 2014 Krim in letu 2022 Doneck, Lugansk, Herson in Zaporožje. Ni dvoma, da so ti poskusi **nezakoniti in nimajo za posledico nastop nasledstva držav**. V prvi vrsti so razlog za to kršitve kogentnih norm mednarodnega prava (*ius cogens*), saj gre za vojaško okupacijo kot posledico agresije, kar pomeni tudi kršitev drugih temeljnih načel mednarodnega prava in Ustanovne listine OZN. Gre za okupirana ukrajinska ozemlja, na katerih so bila izvedena dejanja v nasprotju z voljo matične države, njeno zakonodajo in s standardi za izvedbo glasovanj. Kot je že leta 2014 v svojem mnenju zapisala Beneška komisija, izvedba referendumov na Krimu nasprotuje Ustavi Ukrajine, ki ob vsem drugem ne dovoljuje ločitve dela ozemlja. Za izvedbo takšnega referendumov bi bila potrebna sprememba ustave. Prav tako je za izvedbo referendumov treba zadostiti mednarodnim standardom, ki so jih dejanske razmere na Krimu postavile pod vprašaj: 1. ker Ukrajina nima zakona o lokalnih referendumih, ni jasno, na kateri osnovi je bil ta organiziran; 2. veliko število (para)vojaških sil ni kazalo na demokratično izvedbo glasovanja; 3. skrb glede svobode izražanja na Krimu; 4. samo desetdnevni rok med odločitvijo o izvedbi referendumov in referendumom je bil »eksczesno kratek«; 5. glede na to, da je krimski parlament sprejel deklaracijo o neodvisnosti Krima že pred referendumom, se pojavlja vprašanje o pravni naravi referendumov in nevtralnosti oblasti. Ob tem niti referendumsko vprašanje ni bilo postavljeno nevtrarno. Beneška komisija je tako sklenila, da ustava Ukrajine in ustava Krima ne dovoljujeta lokalnemu (krimskemu) parlamentu sklicati referendumov. Ob tem je bil referendum izveden mimo evropskih demokratičnih standardov.⁸¹⁰

Vprašljivost zakonitosti je še večja glede referendumov na štirih ozemljih, ki jih je Rusija po osmih letih *de facto* nadzora tudi formalno okupirala leta 2022 (Doneck,

810 Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija), Mnenje št. 762/2014.

Lugansk, Herson in Zaporožje). Med agresijo in vojno vihro in v še bolj spornih okoliščinah kot v primeru referendumov na Krimu so bili izvedeni referendumi, ki seveda niso zakoniti že na tej osnovi. Ob tem tudi ti referendumi kršijo notranjo zakonodajo matične države, zato so brez posledic. Teh aneksij ne priznava nobena država z izjemo Severne Koreje in Sirije, kar je dovolj zgovorno samo po sebi. Pri vseh petih ozemljih gre še vedno za okupirana ozemlja, ki so del Ukrajine. Ker protipravna dejanja nimajo pravnih učinkov (*ex iniuria ius non oritur*) in ker se pravila nasledstva uporabljajo le v primerih, ki so skladni z načeli mednarodnega prava in Ustanovno listino OZN, tovrstni poskusi nimajo za posledico nastanka nove države niti sukcesije.

* * *

Glede na čas velikih geopolitičnih sprememb in poskusov rušenja obstoječega mednarodnopravnega reda in razmerja moči, ki sta se vzpostavila po koncu druge svetovne vojne, mednarodna skupnost brez dvoma ne bo imuna na pojave, ki bodo imeli za posledico uporabo pravil nasledstva. Politične razmere, ki privedejo do ozemeljskih sprememb držav, je težko vnaprej predvideti ali napovedati. Zagotovo pa vemo, da bodo v nekem času nastale in da bo takrat potrebno urejati mednarodnopravna razmerja.

Zato pravo nasledstva držav tudi v prihodnje ostaja eno najpomembnejših in najkompleksnejših vej mednarodnega prava, pa če države to želijo ali ne. Dokler država ni soočena s spremembami, ki imajo za posledico urejanje nasledstva, se ji ta problematika zdi predvsem teoretične narave. Ne gre za pravo, ki bi bilo pogosto v meddržavnih odnosih. Tudi zato Dunajski konvenciji o nasledstvu držav iz let 1978 in 1983 nista dobili množične podpore in potrditve držav. Prva, ki ureja nasledstvo pogodb, ima komaj nekaj več kot 20 pogodbenic, druga, ki ureja nasledstvo premoženja, dolgov in arhivov, pa zaradi pomanjkanja ratifikacij sploh (še) ni začela veljati. Ta realnost nakazuje na to, da se urejanje nasledstva morda državam zdi nekaj nepomembnega ali zgolj teoretičnega. Dokler države niso neposredno soočene s situacijo, ki vodi k nasledstvu, se s temi vprašanji dejansko ne ukvarjajo.

Prav tako je zaznati pomanjkanje interesa držav za celovito kodifikacijo nasledstvenega področja. Številna pomembna vprašanja, kot so nasledstvo članstva v mednarodnih organizacijah, državljanstva in mednarodne odgovornosti ostajajo večinoma izven pravno zavezujočih norm. Tudi v prihodnje ni pričakovati, da bi države imele velik interes za potrditev obeh dunajskih konvencij ali sprejetje novega mednarodnopravnega instrumenta na področju nasledstva. Države ne vidijo potrebe, da bi vnaprej urejale situacijo, v kateri bi prišlo do njihovega lastnega razpada, zmanjšanja ozemlja ali izginotja. Dunajski konvenciji zgubljata na privlačnosti tudi zato, ker v veliki meri urejata situacijo in nasledstvo glede »novih neodvisnih držav«, ki so

nastale v specifičnem procesu dekolonizacije, ki danes ni več aktualno. Na drugi strani pa sta nastali pred razpadi (ZSSR, ČSZR, SFRJ) in pripojitvijo (ZRN) držav ob koncu hladne vojne, kar pomeni da ne vključujeta oziroma se ne naslanjata na to pomembno in obsežno prakso držav. Kljub temu ostajajo določbe obeh dunajskih konvencij izrednega pomena kot temelj ali usmeritev za urejanje nasledstva, tudi za države, ki niso njune pogodbenice. Seveda pa je pomen določb, ki predstavljajo mednarodno običajno pravo še toliko večji, saj zavezuje v vseh primerih ozemeljskih sprememb, ki imajo za posledico nastop sukcesije.

Očitno je, da bo na področju nasledstva držav še naprej prevladovala dispozitivna, posebna *lex specialis* ureditev, ko bodo zadevne države v primeru ozemeljskih sprememb med seboj urejale vprašanja prenosa pravic in obveznosti med državo predhodnico in državami naslednicami. Praksa in z njo morebitno običajno mednarodno pravo se bosta še naprej razvijala počasi, saj se primeri nasledstva dogajajo v časovnih razmakih in sporadično, prav tako je praksa neenotna in nekonsistentna. Nasledstvo se uporabi predvsem v posebnih, neponovljivih političnih okoliščinah. Zato hitrih ali revolucionarnih premikov na področju nastanka, kodifikacije in uporabe pravil nasledstva držav ni pričakovati tudi v prihodnje.

* * *

Jugoslavija in njen razpad je najbolj zgovoren dokaz za to, kako pomembno je imeti nasledstvena pravila in jih tudi dosledno uporabiti. Pravila nasledstva držav so osnovana zato, da bi se zagotovila večja pravna varnost v mednarodnih odnosih, da bi se spodbujalo delovanje držav skladno z načeli dobrovernosti in svobodnega pristanka ter kar je najbolj ključno – da bi se krepil mir in mednarodno sodelovanje. Jugoslovanski scenarij se v prvem desetletju po razpadu države predhodnice vsekakor ni odvijal v smeri teh ciljev. Preveč ljudi, ki so prej mirno sobivali v skupni državi, je plačalo daleč previsoko ceno. Sporazum o vprašanih nasledstva, ki je bil med petimi enakovrednimi državami naslednicami sklenjen šele leta 2001, je poskušal popraviti nekaj teh krivic in urediti razmerja med državami s ciljem zagotoviti iskreno, dobronamerno in predvsem mirno sodelovanje. Končne ocene, ali je sporazum dosegel svoj namen, še ne moremo podati. Zahodni Balkan zaenkrat ostaja območje raznovrstnih meddržavnih in mednacionalnih sporov, nerazvitosti in vplivov različnih velesil. Knjigo zaključujemo z iskreno željo, da bi v regiji nekdanje Jugoslavije kmalu zavladal pravi mir – tisti, ki ga je ameriški predsednik Reagan opredelil kot temeljčnega na individualni svobodi, človekovih pravicah, narodni samoodločbi in spoštovanju vladavine prava.

SEZNAM KRATIC

ADP	Avstrijska državna pogodba
ARSIWA	Osnutki členov o odgovornosti držav za mednarodno pripravna dejanja (<i>Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts</i>)
BiH	Bosna in Hercegovina
BIS	Banka za mednarodno poravnavo (<i>Bank for International Settlement</i>)
COMECON	Svet za vzajemno gospodarsko pomoč (<i>Council for Mutual Economic Assistance</i>)
ČSZR	Češkoslovaška zvezna republika
EBRD	Evropska banka za obnovo in razvoj (<i>European Bank for Reconstruction and Development</i>)
ECOSOC	Ekonomski in socialni svet Organizacije združenih narodov (<i>Economic and Social Council</i>)
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ES	Evropska skupnost
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
EU	Evropska unija
FAO	Organizacija za prehrano in kmetijstvo (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FLRJ	Federativna ljudska republika Jugoslavija
FYROM	Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija (<i>Former Yugoslav Republic of Macedonia</i>)
GND	Gibanje neodvisnih držav
GS OZN	Generalna skupščina Organizacije združenih narodov
IAEA	Mednarodna agencija za jedrsko energijo (<i>International Atomic Energy Agency</i>)
IBRD	Mednarodna banka za obnovo in razvoj (<i>International Bank for Reconstruction and Development</i>)
ICA	Mednarodni arhivski svet (<i>International Council on Archives</i>)
ICAO	Mednarodna organizacija civilnega letalstva (<i>International Civil Aviation Organization</i>)
ICFY	Mednarodna konferenca o nekdanji Jugoslaviji (<i>International Conference on the Former Yugoslavia</i>)
ICJ	Meddržavno sodišče v Haagu (<i>International Court of Justice</i>)
ICSID	Mednarodni center za reševanje investicijskih sporov (<i>International Centre for Settlement of Investment Disputes</i>)
ICTY	Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo (<i>The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia</i>)

IDI	Inštitut za mednarodno pravo (<i>Institut de Droit International</i>)
ILA	Društvo za mednarodno pravo (<i>International Law Association</i>)
ILO	Mednarodna organizacija dela (<i>International Labor Organization</i>)
IMF	Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund)
IMO	Mednarodna pomorska organizacija (<i>International Maritime Organization</i>)
JNA	Jugoslovanska narodna armija
KBM	Kreditna banka Maribor
KMP	Komisija Združenih narodov za mednarodno pravo
KPJ	Komunistična partija Jugoslavije
KVSE	Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi
LB	Ljubljanska banka
NATO	Organizacija severnoatlantske pogodbe (<i>North Atlantic Treaty Organization</i>)
NBJ	Narodna banka Jugoslavije
NDR	Nemška demokratična republika
NLB	Nova Ljubljanska banka
NOB	Narodnoosvobodilni boj
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PBZ	Privredna banka Zagreb
PCIJ	Stalno meddržavno sodišče v Haagu (<i>Permanent Court of International Justice</i>)
PIC	Svet za implementacijo miru (<i>Peace Implementation Council</i>)
SČG	Srbija in Črna gora
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SND	Skupnost neodvisnih držav
STO	Svobodno tržaško ozemlje
SZ	Sovjetska zveza
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika EU
UL OZN	Ustanovna listina Organizacije združenih narodov
UNDP	Program Združenih narodov za razvoj (<i>United Nations Development Programme</i>)
UNEP	Program Združenih narodov za okolje (<i>United Nations Environment Programme</i>)
UNESCO	Organizacija združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
UNICEF	Sklad Združenih narodov za otroke (<i>United Nations Children's Fund</i>)
UNIDO	Organizacija združenih narodov za industrijski razvoj (<i>United Nations Industrial Development Organization</i>)

UNTC	Zbirka mednarodnih pogodb Organizacije združenih narodov (<i>United Nations Treaty Collection</i>)
UNTS	Publikacija Organizacije združenih narodov za objavo registriranih mednarodnih pogodb (<i>United Nations Treaty Series</i>)
UPU	Svetovna poštna zveza (<i>Universal Postal Union</i>)
UZITUL	Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije
VS OZN	Varnostni svet Organizacije združenih narodov
WHO	Svetovna zdravstvena organizacija (<i>World Health Organisation</i>)
WIPO	Svetovna organizacija za intelektualno lastnino (<i>World Intellectual Property Organization</i>)
ZABA	Zagrebačka banka
ZDA	Združene države Amerike
ZK	Združeno Kraljestvo
ZRJ	Zvezna republika Jugoslavija
ZRN	Zvezna republika Nemčija
ZSSR	Zveza sovjetskih socialističnih republik

LITERATURA

Monografije

- Akehurst Michael: *A Modern Introduction to International Law*, 5. izdaja, George Allen & Unwin, London/New York/Routledge 1984.
- Amerasinghe Chittharanjan Felix: *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, 1996.
- Andrassy Juraj, Bakotić Božidar, Vukas Budislav: *Međunarodno pravo*, 1. dio, Školska knjiga, Zagreb 1995.
- Avbelj Matej (ur.): *Komentar ustave Republike Slovenije. Del 2: Državna ureditev*, Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019.
- Avbelj Matej (ur.): *Komentar ustave Republike Slovenije. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine*, Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019.
- Avramov Smilja: *Međunarodno javno pravo*, 17. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd 2001.
- Bartoš Milan: *Međunarodno javno pravo*, II. knjiga, Kultura, Beograd 1956.
- Benson Leslie: *Yugoslavia: A Concise History*, Palgrave, New York 2001.
- Bickl Thomas: *The Border Dispute Between Croatia and Slovenia. The Stages of a Protracted Conflict and Its Implications for EU Enlargement*, Springer, Berlin 2021.
- Blažič Viktor in drugi: *Enotni v zmagi, Osamosvojitve Slovenije*, Nova revija, Ljubljana 2006.
- Brownlie, Ian: *Principles of Public International Law*, Fifth Edition, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Bühler Konrad: *State Succession and Membership in International Organizations, Legal Theories versus Political Pragmatism*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston 2001.
- Caplan Richard: *Europe and the recognition of new states in Yugoslavia*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Cassese Antonio: *International Law*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Castellino Joshua, Allen Steve: *Title to territory in international law: a temporal analysis*, Aldershot, Ashgate 2003.
- Cohen Lenard J.: *Broken Bonds, The Disintegration of Yugoslavia*, Westview Press, Boulder, San Francisco/New York 1993.
- Conforti Benedeto: *Mednarodno pravo*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2005.
- Crawford James: *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8. izdaja, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Crawford James: *The Creation of States in International Law*, 7. izdaja, Oxford University Press, Oxford/New York 2007.
- Černičenko Stanislav: *Oblike mednarodnega prava: splošna vprašanja (Контуры международного права: Общие вопросы)*, Založba Naučnaja kniga (Научная книга), Moskva 2014.
- Čolak Andrija: *Razpad Jugoslavije, Agonija ZKJ in zadnji dnevi socialistične države*, Ciceron, Mengeš 2015.

- Degan Vladimir-Djuro: *L'équité et le droit international*, Martinus Nijhoff, The Hague 1970.
- Degan Vladimir-Djuro: *Međunarodno pravo (International Law)*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000.
- Dimitrijević Duško: *Državne granice nakon sukcesije SFR Jugoslavije*, Institute of International Politics and Economics, Beograd 2012.
- Drenik Simona, Sancin Vasilka, Jazbec Milan (ur.): *Zbornik znanstvenih razprav ob 60. obletnici Komisije Združenih Narodov za mednarodno pravo*, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana 2008.
- Dumberry Patrick: *State Succession to International Responsibility*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston 2007.
- Eisemann Pierre Michel, Koskeniemi Martti (ur.): *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits / State Succession: Codification Tested against the Facts*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London 2000.
- Feron Bernard: *Yugoslavie: Origines d'un conflit*, Le Monde-Éditions, Paris 1993.
- Fischer Peter, Köck Heribert Franz: *Völkerrecht: Das Recht der universellen Staatengemeinschaft*, 6. izdaja, Linde Verlag, Dunaj 2004.
- Frucht Richard (ur.): *Encyclopedia of Eastern Europe, From the Congress of Vienna to the Fall of Communism*, Garland Publishing, Inc., New York/London 2000.
- Ginther Konrad, Isak Hubert (ur.): *Self-determination in Europe: proceedings of an international workshop held at the Akademie Graz, July 5–6, 1989*. Böhlau Verlag, Dunaj 1991.
- Glenny Misha: *The Balkans, 1804–1999, Nationalism, War and the Great Powers*, Granta Books, London 1999.
- Grant Thomas D.: *The Recognition of states, Law and practice in debate and evolution*, Praeger Publishers, Westport/London 1999.
- Hasani Enver: *Self-determination, Territorial Integrity and International Stability: The Case of Yugoslavia*, Gjon Buzuku, Priština 2010.
- Hehir Aidan: *Humanitarian Intervention after Kosovo*, Palgrave Macmillan, London 2008.
- Higgins Rosalyn: *Problems & Process, International Law and How We Use it*, Clarendon Press, Oxford 1994.
- Jakubowski Andrzej: *State Succession in Cultural Property*, Oxford University Press, Oxford 2015.
- Jambreč Peter: *Ustanovitev Slovenije*. Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, 2. izdaja, Ljubljana 2018.
- Janis Mark W.: *International Law, Sixth Edition*, Wolters Kluwer Law & Business, New York 2012.
- Jennings Robert, Watts Arthur (ur.): *Oppenheim's International Law, vol. 1, Peace*, 9th ed., 3rd impression, Longman, Harlow, Essex 1993.
- Jovanović Zoran M.: *Slovenski umetniki v Beogradu*, Urad vlade RS za Slovence v zamejstvu in po svetu, Ljubljana 2016.
- Kelsen Hans: *Principles of International Law, Second Edition*, Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York/Chicago/San Francisco/Toronto/London 1967.
- Klabbers Jan, Koskeniemi Martti, Ribbelink Oliver, Zimmermann Andreas (ur.): *State practice regarding state succession and issues of recognition / Pratique des états concernant la succession d'états et les questions de reconnaissance*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston 1999.

- Kohen Marcelo G., Dumberry Patrick: *The Institute of International Law's resolution on state succession and state responsibility: introduction, text and commentaries*, Cambridge University Press, Cambridge/New York 2019.
- Kremnev Peter P.: *Razpad ZSSR in nasledstvo držav (Распад СССР и правопреемство государств)*, JurLitinform, Moskva 2012.
- Lampe, John R.: *Yugoslavia as History, Twice There Was a Country*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- Marek Krystyna: *Identity and continuity of states in public international law*, Librairie Droz, Genève 1968.
- Menon P. K.: *The succession of states in respect to treaties, state property, archives and debts*, The Edwin Mellen Press, Lewinston/Queenston/Lampeter 1991.
- Menzel Eberhart, Ipsen Knut: *Völkerrecht*, 2. izdaja, C. H. Beck, München 1979.
- Metelko Josip: *Pravičnost u sukcesiji država: s posebnim osvrtom na državnu imovinu, arhive i dugove pri odcepljenju i raspadu države*, Pravni Fakultet, Zagreb 1992.
- Nolte Georg (ur.): *Peace through International Law, The Role of the International Law Commission*, Springer, Berlin/Heidelberg 2009.
- O'Connell Daniel Patrick: *State Succession in Municipal Law and International Law, Vol. I*, Cambridge University Press, Cambridge 1967.
- O'Connell Daniel Patrick: *The Law of State Succession*, Cambridge University Press, Cambridge 1956.
- Pajnkihar Grega (ur.): *Sporazum o vprašanih nasledstva – 15 let pozneje*, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana 2016.
- Pajnkihar Grega: *State Succession to Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, Brill Nijhoff Publishers, Boston/Leiden 2023.
- Pastuhova Nadežda: *Državna suverenost: zgodovina in sedanost (Государственный суверенитет: история и современность)*. Založba Aspekt Press (Издательство Аспект Пресс), Moskva 2013.
- Pesek Rosvita: *Osamosvojitvena vlada. Kako so gradili državo. Mohorjeva družba v Celovcu, Celovec 2012.*
- Peterle Lojze in ostali: *Dvajset let samostojne Slovenije; Twenty years of independent Slovenia*, Inštitut dr. Jožeta Pučnika in Inštitut dr. Janeza Evangelista Kreka, Januš, Ljubljana, 2011.
- Petrič Ernest: *Pravica do samoodločbe: mednarodni vidiki*, Obzorja, Maribor 1984.
- Petrič Ernest: *Zunanja politika, Osnove teorije in praksa*, Center za evropsko prihodnost/ Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Mengeš/Ljubljana 2010.
- Pirjavec Jože, Klabjan Borut, Bajc Gorazd (ur.): *Osimska meja. Jugoslovansko-italijanska pogajanja in razmejitev leta 1975*, Založba Annales, Koper 2006.
- Rahten Andrej, Šumrada Janez (ur.): *Velikih pet in nastanek Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*. CEP, ZRC SAZU, Ljubljana 2011.
- Repe Božo: *Jutri je nov dan, Slovenci in razpad Jugoslavije*, Modrijan, Ljubljana 2002.
- Rossi Christopher R.: *Equity and international law: A legal realist approach to the international decision making*, Transnational Publishers, Irvington 1993.
- Rupel Dimitrij: *Skrivnost države, Spomini na domače in zunanje zadeve, 1989–1992*, Založba Delo-novice, Ljubljana 1992.

- Schermers Henry, Blokker Niels: *International Institutional law: Unity within diversity*, Third Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston 1995.
- Shaw Malcolm Nathan: *International Law*, 7. izdaja, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- Silber Laura, Little Allan: *The Death of Yugoslavia*, Penguin Books, London 1995.
- Sitar Sandi: *Sto pričevanj o slovenski zgodovini*, Prešernova družba, Ljubljana 1999.
- Skaric Svetomir, Apasiev Dimitar, Patchev Vladimir (ur.): *The Name Issue: Greece and Macedonia*, Matica Makedonska, Skopje 2009.
- Stern Brigitte (ur.): *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London 1998.
- Škorjanec Viljenka: *Osimska pogajanja*. Založba Annales, Koper 2007.
- Šturm Lovro (ur.): *Komentar ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002.
- Šumrada Janez in drugi (ur.): *Kultura dialoga: norme, načela, zaveze, institucije, delovanje*, OVSE 30 let po Helsinkih, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana 2005.
- Terrett Steve: *The dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission: a contextual study of peace-making efforts in the post-Cold War world*, Ashgate/Dartmouth, Aldershot 2000.
- Trifunovska Snežana (ur.): *Yugoslavia: Through Documents from Its Creation to Its Dissolution*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1994.
- Türk Danilo: *Temelji mednarodnega prava*, 2. pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2015.
- Verdross Alfred, Simma Bruno: *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 3. izdaja, Duncker & Humblot, Berlin 1984.
- Volk Vojko: *Od naroda do države in nazaj*. Pet esejev o razpadu Jugoslavije, pravici do samoodločbe, Sloveniji in njeni samostojnosti, človekovih pravicah, Kosovu. Samozaložba, Ljubljana 2012.
- Weithmann Michael (ur.): *Der ruhelose Balkan*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München 1993.
- Wheeler Nicolas J.: *Saving strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, Oxford 2000.

Članki in deli knjig

- Anderson Kevin H: *International Law and State Succession: A Solution to the Iraqi Debt Crisis?*, v: *Utah Law Review*, št. 2, vol. 2005 (2005), str. 401–441.
- Bieber Florian: *Montenegrin Politics since the Dissintegration of Yugoslavia*, v: Bieber Florian (ur.): *Montenegro in Transition, Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003, str. 11–42.
- Blum Jehuda: *UN Membership of the New Yugoslavia, Continuity or Break*, v: *The American Journal of International Law*, št. 42 (1992), str. 830–833.
- Bohte Borut, Škrk Mirjam: *Pomen Avstrijske državne pogodbe za Slovenijo in mednarodno-pravni vidiki njenega nasledstva*, v: *Pravnik*, 52 (1997) 11–12, str. 601–630.

- Bohte Borut: Mednarodnopravni vidiki nasledovanja držav v luči novejših primerov nasledovanja držav, v: *Pravnik*, 54 (1999) 11–12, str. 672–713.
- Bohte Borut: Sporazum o nasledstvu po SFRJ, v: *Pravnik*, št. 56 (2001) 9–10, str. 561–585.
- Bohte Borut: Status ZRJ v OZN, v: *Pravnik*, 55 (2000) 11–12, str. 801–821.
- Bokor-Szego, Hanna: Questions of State Identity and State Succession in Eastern and Central Europe, v: Mrak Mojmir (ur.): *Succession of States*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston, 1999, str. 95–107.
- Borak Neven, Borak Bistra: Institutional Setting for the New Independent State, v: Mrak Mojmir, Rojec Matija, Silva-Jauregui Carlos (ur.): *Slovenia, From Yugoslavia to the European Union*, The World Bank, Washington, D.C. 2004, str. 53–66.
- Briggs Herbert W.: Community interest in the emergence of new states: The problem of recognition, v: *American Society of International Law Proceedings*, vol. 44 (1950), str. 169–180.
- Bring Ove E.: Correspondent's Agora: UN Membership of the Former Yugoslavia, Letter to the Editor in Chief, v: *AJIL*, vol. 87 (1993), str. 244–246.
- Brown J. Jeffrey: The jurisprudence of the Foreign Claims Settlement Commission: Vietnam claims, v: *Virginia Journal of International Law*, št. 1, vol. 27 (1986), str. 99–152.
- Cahin, Gérard: Attribution of conduct to the state: Insurrectional movements, v: Crawford James, Pellet Alain, Olleson Simon (ur.): *The law of international responsibility*, Oxford University Press, Oxford 2010, str. 247–256.
- Caplan Richard: Vermeer Zachary, The European Union and Unilateral Secession: The Case of Catalonia, v: *Zeitschrift für Öffentliches Recht (ZoR): Journal of Public Law*, vol. 73, št. 4 (2018), str. 767–790.
- Cerar Božo: Borba za nasledstvo SFRJ: do posredne odločitve o kontinuiteti ZRJ v okviru Meddržavnega sodišča v Haagu?, v: *Pravna praksa*, 19 (2000) 21/22, str. 44–46.
- Cheng Tai-Heng: Why New States Accept Old Obligations, v: *University of Illinois Law Review*, št. 1, vol. 2011 (2011), str. 1–51.
- Churchill Robin: Dispute Settlement in the Law of the Sea: Survey for 2017, v: *International Journal of Marine and Coastal Law* št. 33 (2018), str. 677–682.
- Craven Matthew C.R.: The Problem of State Succession and the Identity of States Under International Law, v: *European Journal of International Law*, št. 1, vol. 9 (1998), str. 142–162.
- Crnić-Grotić Vesna, Fabijanić Gagro Sandra, Perišić Petra: Annex G of the 2001 Agreement on Succession Issues: Self-Executing or Not? v: *Poredbeno Pomorsko Pravo* št. 177 (2023), str. 95–121.
- Cullen Anthony, Wheatley Steven: The human rights of individuals in de facto regimes under the European Convention on Human Rights, v: *Human Rights Law Review*, št. 4, vol. 13 (2013), str. 691–728.
- Czaplinski Władysław: State Succession and State Responsibility, v: *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. 28 (1990), str. 339–359.
- Čičerov Aleksander: Nasledstvo držav glede pogodb, v: *Pravnik*, (1990) 11–12, str. 496–503.
- Čolović Vladimir: Sporazum o pitanjima sukcesije – zaštita privatne svojine, v: *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, let. 5 (2015) 5, str. 40–53.
- D'Aspremont Jean: The international law of statehood: Craftsmanship for the elucidation and regulation of births and deaths in the international society, v: *Connecticut Journal of International Law*, št. 2, vol. 29 (2013), str. 201–226;

- Degan Vladimir-Djuro: Correspondent's Agora: UN Membership of the Former Yugoslavia, Letter to the Editor in Chief, v: AJIL, vol. 87 (1993), str. 240–244.
- Degan Vladimir-Djuro: State succession, Especially in respect of state property and debts, v: Finnish Yearbook of International Law, vol. 4 (1993), str. 130–193.
- Degan Vladimir-Djuro: Territorial Integrity Versus Self-Determination: The Case of Kosovo before the ICJ, v: Pogačnik Miha (ur.): Challenges of Contemporary International Law and International Relations, Liber Amicorum in Honour of Ernes Petrič, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2011.
- Dörr Oliver, Codifying and developing Meta-Rules: The ILC and the Law of Treaties, v: German Yearbook of International Law, vol. 49 (2006), str. 129–164.
- Drnovšek Janez: The Political Reasons for the Dissolution of SFR Yugoslavia, v: Mrak Mojmir, Rojec Matija, Silva-Jauregui Carlos (ur.): Slovenia, From Yugoslavia to the European Union, The World Bank, Washington, D.C. 2004, str. 3–14.
- Džunov Todor: Succession of States in Respect of Citizenship: The Case of the Former SFRY, v: Mrak Mojmir (ur.): Succession of States, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1999, str. 143–158.
- Ederington L. Benjamin: Property as a natural institution: The separation of property from sovereignty in international law, v: American University International Law Review, št. 2, vol. 13 (1997), str. 263–332.
- Fitzmaurice Malgosia: Third parties and the law of treaties, v: Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 6 (2002), str. 37–138.
- Gamarra Yolanda: Current questions of state succession relating to multilateral treaties, v: Eisemann Pierre Michel, Koskeniemi Martti (ur.): La succession d'Etats: la codification à l'épreuve des faits / State Succession: Codification Tested against the Facts, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London 2000, str. 387–435.
- Gelpern Anna: What Iraq and Argentina might learn from each other, v: Chicago Journal of International Law, št. 1, vol. 6 (2005), str. 391–414.
- Gragl Paul: Self-Determination and Secession in the Case of Catalonia – The Interaction of Theory and Practice, v: Austrian Review of International and European Law, št. 22 (2017), str. 191–220;
- Grant Thomas D.: Regulating the creation of states from decolonization to secession, v: Journal of International Law and International Relations, št. 2, vol. 5 (2009), str. 11–58.
- Grašek Mateja: Nasledstvo Republike Slovenije glede mednarodnih pogodb nekdanje SFRJ, v: Polak Petrič Ana, Jager Agius Irena, Zidar Andraž (ur.): Pravo mednarodnih pogodb: priložnik, strokovni prispevki in dokumenti, Založba FDV, MZZ RS, Ljubljana 2013, str. 123–152.
- Hafner Gerhard: Austria and Slovenia: Succession to Bilateral Treaties and the State Treaty of 1955, v: Mrak Mojmir (ur.): Succession of States, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1999, str. 127–142.
- Hafner Gerhard: Some Problems Regarding Succession of States to Treaties; v: Pogačnik Miha (ur.): Challenges of Contemporary International Law and International Relations, Liber Amicorum in Honour of Ernest Petrič, European Faculty of Law, Nova Gorica 2011, str. 199–210.

- Hartley Christopher M.: Under the Istrian Sun: Navigating International Law Solutions for the Slovenia-Croatia Maritime Border Dispute, v: Boston University International Law Journal 38, št. 2 (poletje 2020), str. 286–321.
- Hasani Enver: The Evolution of the Succession Process in former Yugoslavia, v: Thomas Jefferson Law Review 29, 2006–2007, str. 111–150.
- Hayes Logan: The Demand for Unilateral Secession in Catalonia: While the Cause Is Compelling, Secession Would Not Be Legal under International Law, v: University of Baltimore Journal of International Law, vol. 6, št. 2 (2018), str. 266–289;
- Hojnik Janja: Individuals' Right to Property under International Succession Law: Reimbursement of Bank Deposits after the Collapse of the SFR Yugoslavia, v: 30 Hague Yearbook of International Law 157 (2017), str. 157–199.
- Hojnik Janja: Poplačilo deviznih varčevalcev LB: pravična delitev dolgov nekdanje Jugoslavije med naslednice?, v: Pravna praksa 34 (2015) 31/32, priloga, str. II–VIII.
- Hristova Velislava: The Border of Slovenia and Croatia – Where the CJEU Reached the Frontier of its Jurisdiction, v: Kluwer Arbitration Blog, 28. april 2020.
- Huszka Beáta: The Dispute over Montenegrin Independence, v: Bieber Florian (ur.): Montenegro in Transition, Problems of Identity and Statehood, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003, str. 43–62.
- Ivašković Igor: Polemike o statusu Države i Kraljevine SHS, Pravni vjesnik, Let. 36, št. 3–4, 2020, str. 269–288.
- Jakubowski Andrzej: Territoriality and state succession in cultural heritage, v: International Journal of Cultural Property, št. 4, vol. 21 (2014), str. 375–396.
- Kamminga Menno T.: State Succession in Respect of Human Rights Treaties, v: European Journal of International Law, št. 4, vol. 7 (1996), str. 469–484.
- Kassoti Eva: Between a Rock and a Hard Place: The Court of Justice's Judgment in Case Slovenia v. Croatia, v: European Papers, vol. 5, št. 2 (2020), str. 1061–1070.
- Kerstein, Igor: Obdobje med osamosvajanjem in sprejetjem v Združene narode, v: 10 let Slovenije v Združenih narodih, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ljubljana 2002, str. 60–82.
- King Jeff A.: Odious debt: The terms of the debate, v: North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation, št. 4, vol. 32 (2007), str. 605–668.
- Klabbers Jan, Koskenniemi Martti: Succession in respect of state property, archives and debts, and nationality, v: Klabbers Jan in drugi (ur.): State practice regarding state succession and issues of recognition / Pratique des états concernant la succession d'états et les questions de reconnaissance, Kluwer Law International, The Hague / London / Boston 1999, str. 118–145.
- Klemenčič Matjaž, Žagar Mitja: The Former Yugoslavia's Diverse Peoples, v: ABC Clio, Santa Barbara 2004, str. 99–145.
- Klemenčič Matjaž: The Federal Republic of Yugoslavia, v: Studia Historica Slovenica, Vol. 3, No. 1 (2003), str. 139–172.
- Koskenniemi Martti: Report of the Director of Studies of the English-speaking Section of the Centre, v: Eisemann Pierre Michel, Koskenniemi Martti (ur.): La succession d'Etats: la codification à l'épreuve des faits / State Succession: Codification Tested against the Facts, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague / Boston / London 2000, str. 65–132.
- Letnar Črnič Jernej, Avbelj Matej: Conundrum of the Piran Bay: Slovenia v. Croatia, the case of maritime delimitation, v: Marine environment, governance concerns št. 19, (2009).

- Linhartova Lenka: Ločitev arhivskega in dokumentarnega gradiva v zvezi z razpadom Češke in slovaške zvezne republike (ČSZR), v: *Pravna praksa*, let. 37, (2018), str. 5–7.
- Ludington Sarah, Gulati Mitu: A convenient untruth: Fact and fantasy in the doctrine of odious debts, v: *Virginia Journal of International Law*, št. 3, vol. 48 (2008), str. 595–640.
- Malone Kelly M.: Correspondent's Agora: UN Membership of the Former Yugoslavia, Letter to the Editor in Chief, v: *AJIL*, vol. 87 (1993), str. 246–248.
- Marko Matjaž: Kako široko je polje proste presoje v sodbah ESČP?: analiza doktrine Margin of Appreciation glede na postopek s pilotno sodbo v zadevi Ališić, v: *Pravna praksa*, 35 (2016) 36–37, priloga, str. II–VIII.
- Matijević Zlatko: The National Council of Slovenes, Croats and Serbs in Zagreb (1918/1919), v: *Review of Croatian History*, vol. 1 (2008), str. 49–84.
- Matsui Yoshiro: Problems of divided state and the right to self-determination in the case of Vietnam, v: *Japanese Annual of International Law*, vol. 20 (1976), str. 17–38.
- Menon P.K.: The succession of states and the problem of state debts, v: *Boston College Third World Law Journal*, št. 2, vol. 6 (1986), str. 111–141.
- Mitić Miodrag: *Međunarodno pravo u Jugoslavenskoj krizi*, v: *Službeni list SRJ*, Beograd 1996.
- Mrak Mojmir, Arhar France: Succession Issues in Allocating the External Debt of SFR Yugoslavia and Achieving Slovenia's Financial Independence, v: Mrak Mojmir, Rojec Matija, Silva-Jauregui Carlos (ur.): *Slovenia, From Yugoslavia to the European Union*, The World Bank, Washington, D.C. 2004, str. 99–112.
- Mrak Mojmir: Succession to the Former Yugoslavia's External Debt: The Case of Slovenia, v: Mrak Mojmir (ur.): *Succession of States*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1999, str. 159–170.
- Müllerson Rein: Continuity and Succession of States, by Reference to the Former USSR and Yugoslavia, v: *International and Comparative Law Quarterly*, št. 3, vol. 42 (1993), str. 473–493.
- Müllerson Rein: New developments in the former USSR and Yugoslavia, v: *Virginia Journal of International Law*, št. 2, vol. 33 (1993), str. 299–322.
- Novinc Tadeja, Lovšin Tanja: Verifikacija starih deviznih vlog – sodba v zadevi Ališić, v: *Pravna praksa*, leto 36 (2017), 7–8, str. 9–12.
- Oblak-Čarni Marija, Bohte Borut: Succession to the Archives of the Former SFR Yugoslavia, v: Mrak Mojmir (ur.): *Succession of States*, Kluwer Law International, The Hague/Boston 1999, str. 171–186.
- Ochoa Christiana: From odious debt to odious finance: Avoiding the externalities of a function odious debt doctrine, v: *Harvard International Law Journal*, št. 1, vol. 49 (2008), str. 109–160.
- O'Connell Daniel Patrick: Recent problems of state succession in relation to new states, v: *Recueil des Cours*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 130 (1970), str. 95–206.
- O'Connell Daniel Patrick: Secured and unsecured debts in the law of state succession, v: *British Yearbook of International Law*, vol. 28 (1951), str. 204–219.
- Oeter Stefan: State succession and the struggle over equity: Some observations on the laws of state succession with respect to state property and debts in cases of separation and dissolution of states, v: *German Yearbook of International Law*, vol. 38 (1995), str. 73–102.

- Pajnkihar Grega, Sancin Vasilka: Odgovornost države naslednice za mednarodno protipravna ravnanja, izvršena pred datumom nasledstva, v: *Pravnik*, let. 75 (2020) 5/6, str. 331–356.
- Pajnkihar Grega: Mirovna konferenca o Jugoslaviji, v: Rupel Dimitrij (glavni urednik): *Osamosvojitve: prispevki za enciklopedijo slovenske osamosvojitve, državnost in ustavnosti*, 1. izd., Nova Univerza, Nova Gorica 2021, str. 181.
- Pajnkihar Grega: Uporabnost izkušnje nasledstva po nekdanji ČSZR, v: *Pravna praksa*, 37 (2018) 33, str. 6–8.
- Papenfuß Dieter: The fate of the international treaties of the GDR within the framework of German unification, v: *American Journal of International Law*, vol. 92 (1998), str. 469–488.
- Pazartzis Photini: State succession to multilateral treaties: Recent developments, v: *Austrian Review of International & European Law*, vol. 3 (1998), str. 397–415.
- Pellet Alain: The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples, v: *EJIL*, vol. 1, št. 3 (1992), str. 178–185.
- Peritch J.: Principaux traits caractéristiques de la constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (Yougoslavie) du 28 janvier 1921, v: *Bulletin de la Société de Législation Comparée* (1928), str. 518–539.
- Perovšek Jurij: Nastanek Države Slovencev, Hrvatov in Srbov 29. oktobra 1918 in njen narodnozgodovinski pomen, v: *Studia Historica Slovenica*, letnik 19 (2019) št. 2, str. 369–398.
- Petrič Ernest: Načela Ustanovne listine OZN – jus cogens?, v: *Teorija in praksa*, let. 53 (2016) 1, str. 71–85.
- Polak Petrič Ana, Marko Matjaž: Izvrševanje pilotne sodbe ESČP v praksi – primer Ališič (devizni varčevalci), v: *Pravosodni bilten*, št. 3 (2019), str. 51–66.
- Polak Petrič Ana: Kronologija mednarodnopravno pomembnih dogodkov, ki so privedli do včlanitve Republike Slovenije v OZN v: Cerar Božo in drugi (ur.): *20 let članstva Slovenije v Združenih narodih*, *Studia diplomatica Slovenica*, Monographiae, Center za evropsko prihodnost, ZRC SAZU, Ljubljana 2012, str. 67–83.
- Polak Petrič Ana: Mednarodno pravo in Slovenija: primer deviznih varčevalcev na Hrvaškem, v: Zidar Andraž, Štiglic Sanja (ur.): *Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravu*, prispevki ob 80-letnici dr. Ernesta Petriča. Ljubljana: Zbirka mednarodno pravo, 2016, str. 283–301.
- Polak Petrič Ana: Pomen nasledstva po nekdanji SFRJ 20 let pozneje, v: *Pravna praksa*, 31 (2012) 27, str. 15–16.
- Polak Petrič Ana: Včlanitev Slovenije v OZN, v: Rupel Dimitrij (glavni urednik): *Osamosvojitve: prispevki za enciklopedijo slovenske osamosvojitve, državnost in ustavnosti*, 1. izd., Nova Univerza, Nova Gorica 2021, str. 331.
- Polak Petrič Ana: Watts, Arthur, v: Rupel Dimitrij (glavni urednik): *Osamosvojitve: prispevki za enciklopedijo slovenske osamosvojitve, državnost in ustavnosti*, 1. izd., Nova Univerza, Nova Gorica 2021, str. 345.
- Poupart Isabelle: Succession aux traités et droits de l’homme: vers la reconnaissance d’une ininterrompue des individus, v: Eisemann Pierre Michel, Koskeniemi Martti (ur.): *La succession d’États: la codification à l’épreuve des faits / State Succession: Codification Tested against the Facts*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague / Boston / London 2000, str. 465–490.

- Račić Obrad: Yugoslavia: Discontinuity of Membership in the UN, v: *Yugoslav Review for International Law*, No. 1–2 (1993), str. 42–45.
- Radivojević Zoran: Yugoslav Crisis and United Nations Decisions, v: *Review of International Affairs*, volume XLVI., št. 1028–31 (1995), str. 4–6.
- Ragazzi Maurizio: Introductory Note to the Opinions of the Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia, v: *International Legal Materials (ILM)*, vol. XXXI, št. 6 (1992), str. 1488–1491.
- Reinisch August, Bachmayer Peter: The Identification of Customary International Law by Austrian Courts, v: *Austrian Review of International and European Law*, vol. 17 (2012), str. 1–48.
- Ribbelink Olivier: State succession and the recognition of states and governments, v: v: Klabbers Jan in drugi (ur.): *State practice regarding state succession and issues of recognition / Pratique des états concernant la succession d'états et les questions de reconnaissance*, Kluwer Law International, The Hague / London / Boston 1999, str. 32–79.
- Rich Roland; Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union, Symposium: Recent Developments in the Practice of State Recognition, v: *EJIL*, vol. 3 (1993), str. 36–65.
- Ryngaert Cedric, Sobrie Sven: Recognition of states: International law or realpolitik: The practice of recognition in the wake of Kosovo, South Ossetia, and Abkhazia, v: *Leiden Journal of International Law*, št. 2, vol. 24 (2011), str. 467–490.
- Schachter Oscar: State succession: The once and future law, v: *Virginia Journal of International Law*, vol. 33 (1992–1993), str. 253–260.
- Scharf Michael P.: Musical chairs: The dissolution of states and membership in the United Nations, v: *Cornell International Law Journal*, št. 1, vol. 28 (1995), str. 29–70.
- Shaw Malcolm Nathan: State succession revisited, v: *Finnish Yearbook of International Law*, vol. 5 (1994), str. 35–98.
- Shihata Ibrahim: *Matters of State Succession in the World Bank's Practice*, v: Mrak Mojmir (ur.): *Succession of States*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague / London / Boston, Kluwer Law International, 1999, str. 75–93.
- Stahn Carsten: The Agreement on Succession Issues of the Former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, v: *American Journal of International Law*, št. 2, vol. 96 (2002), str. 379–397.
- Stern Brigitte: *La succession d'états*, v: *Recueil des Cours*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 262 (1996), str. 9–437.
- Streinz Rudolf: Succession of states in assets and liabilities – a New Regime: The 1983 Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts, v: *German Yearbook of International Law*, vol. 26 (1983), str. 198–237.
- Škrk Mirjam: Profesorji Ivan Žolger, Ivan Tomšič in Stanko Peterin ter njihovi prispevki k nastanku slovenske države, *Prispevki za novejšo zgodovino*, LVIX (2019) 2, str. 95–114.
- Škrk Mirjam, Polak Petrič Ana, Rakovec Marko: The Agreement on Succession Issues and some dilemmas regarding its implementation, v: *Zbornik znanstvenih razprav*, 75 (2015), str. 213–262.
- Škrk Mirjam: Date of the succession of states, v: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, št. 2, vol. 53 (2003), str. 347–374.

- Škrk Mirjam: Recognition of States and Its (Non-) Implication on State Succession: The Case of Successor States to the Former Yugoslavia, v: Mrak Mojmir (ur.): *Succession of States*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague / London / Boston 1999, str. 1–31.
- Škrk Mirjam: Slovenski pogledi na nasledstvo držav, v: *Pravnik*, 51 (1996) 1–3, str. 45–72.
- Šturma Pavel: State succession in respect of international responsibility, v: *The George Washington International Law Review*, vol. 48 (2015–2016), str. 653–678.
- Tomuschat Christian: Reparation in cases of genocide, v: *Journal of International Criminal Justice*, št. 4, vol. 5 (2007), str. 905–912.
- Türk Danilo: The Dangers of Failed States and a Failed Peace in the Post Cold War Era, v: *New York University Journal of International Law and Politics*, št. 27(3) (1995), str. 625–630.
- Tzeng Peter: A Strategy of Non-Participation before International Courts and Tribunals, v: *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* št. 19, 2020, str. 5–27
- van Meurs Wim: The Belgrade Agreement: Robust Mediation between Serbia and Montenegro, v: Bieber Florian (ur.): *Montenegro in Transition, Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003, str. 63–82.
- Vidmar Jure: Explaining the legal effects of recognition, v: *International and Comparative Law Quarterly*, št. 2, vol. 61 (2012), str. 361–388.
- Vidmar Jure: South Sudan and the international legal framework governing the emergence and delimitation of new states, v: *Texas International Law Journal*, vol. 47 (2012), str. 541–559.
- Vidmar Jure: Territorial Integrity and the Law of Statehood, *George Washington International Law Review*, št. 44(4) (2012), str. 697–748.
- Vidmar Jure: The Scottish Independence Referendum in an International Context, v: *Canadian Yearbook of International Law*, št. 51 (2013), 259–288.
- Vukadinović Radovan D.: O direktnoj primeni Sporazuma o sukcesijiv, v: Dimitrijević Duško, Novičić Žaklina, Vučić Mihajlo (ur.): *Regulisanje otvorenih pitanja između država sukcesora SFR Jugoslavije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2013, str. 59–75
- Walker George K.: Integration and disintegration in Europe: Reordering the treaty map of the continent, v: *The Transnational Lawyer*, vol. 6 (1993), str. 1–79.
- Weller Marc: The International Response to the Dissolution of the SFRY, v: *AJIL*, vol. 86, (1992), str. 569–586.
- Williams Paul R., Harris Jennifer: State succession to debts and assets: The modern law and policy, v: *Harvard International Law Journal*, št. 2, vol. 42 (2001), str. 355–417.
- Wood Michael: Participation of Former Yugoslav States in the United Nations and Multilateral Treaties, v: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1 (1997), str. 231–258.
- Wun Ryal: Beyond traditional statehood criteria: The law and contemporary politics of state creation, v: *Hague Yearbook of International Law*, vol. 26 (2013), str. 316–358.
- Ziemele Ineta: Is the Distinction between state continuity and state succession reality or fiction – The Russian Federation, the Federal Republic of Yugoslavia and Germany, v: *Baltic Yearbook of International Law*, vol. 1 (2001), str. 191–222.
- Ziemele Ineta: State continuity, succession and responsibility: Reparations to the Baltic states and their peoples?, v: *Baltic Yearbook of International Law*, vol. 3 (2003), str. 165–189.
- Žolger Ivan: Da li je naša kraljevina nova ili stara država?, *Slovenski pravnik*, 37, št. 3–4 (1923), str. 68–85.

Mednarodni sporazumi

- Avstrijska državna pogodba – Državna pogodba o ustanovitvi samostojne in demokratične Avstrije, sklenjena 15. maja 1955, Ur. l. FLRJ, Mednarodne pogodbe in drugi sporazumi, št. 2, let. IV, 1956.
- Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov (*Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*), sprejeta 24. oktobra 1970, Dokument OZN A/RES/2625 (XXV).
- Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov, sprejeta 8. aprila 1983, Ur. l. RS, št. 60/2002, MP, št. 17.
- Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb, sprejeta 23. avgusta 1978, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN in konvencij, sprejetih v IAEA, Ur. l. RS, št. 35/92, MP, št. 9, z dne 17. 7. 1992, konvencija, objavljena v Ur. l. SFRJ – MP, št. 1/80.
- Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, sprejeta 23. maja 1969, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN in konvencij, sprejetih v IAEA, objavljen v Ur. l. RS – MP, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija, objavljena v Ur. l. SFRJ – MP, št. 30/72, njen novi prevod, objavljen v Ur. l. RS – MP, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).
- Edinburški sporazum – Sporazum med vlado Združenega kraljestva in vlado Škotske o referendumu o neodvisnosti Škotske (*Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*), sklenjen 15. oktobra 2012, spletna stran vlade ZK, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/313612/scottish_referendum_agreement.pdf> (27. 5. 2024).
- Evropska konvencija o državljanstvu, sprejeta 6. novembra 1997, European Treaty Series, št. 166, 1997.
- Konvencija iz Montevidea – Konvencija o pravicah in dolžnostih držav (*Convention on Rights and Duties of States*), sprejeta 26. decembra 1933, LNTS, vol. CLXV, str. 19.
- Konvencija o prepovedi uporabe, kopičenja zalog, proizvodnje in prenosa protipehotnih min ter o njihovem uničenju (*Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*), sprejeta 18. septembra 1997, UNTS, vol. 2056, OZN, New York 2002.
- Konvencija o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida, sprejeta 9. decembra 1948, Ur. l. RS, št. 35/92, MP, št. 9.
- Konvencija o suženjstvu (*Slavery Convention*), sprejeta 25. septembra 1926 in spremenjena s Protokolom, UNTS, vol. 212, 1955, str. 17–25.
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), sprejeta 4. novembra 1950, Ur. l. RS – MP, št. 7/94.
- Konvencija Sveta Evrope o izogibanju brezdržavljanstva v povezavi z nasledstvom držav (*Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession*), sprejeta 19. maja 2006, Council of Europe Treaty Series, No. 200, 2000.
- Kulturna konvencija med vlado Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske ter vlado Socialistične federativne republike Jugoslavije (*Cultural Convention between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the*

- Government of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*), sklenjena 11. decembra 1950, Zbirka mednarodnih Sporazumov Združenega kraljestva, Spletna publikacija UK Treaties Online, <<https://treaties.fco.gov.uk/>> (12. 4. 2024).
- Mednarodna konvencija o zatiranju in kaznovanju zločina apartheid, sprejeta 30. novembra 1973, Ur. l. RS, št. 35/92, MP, št. 9.
- Mirovna pogodba iz Dorpata, sklenjena med Finsko in ZZSR, 14. oktobra 1920, LNTS, vol. 3 (1), 1921, str. 5–79.
- Mirovna pogodba iz Moskve, sklenjena med Litvo in Rusijo, 12. julija 1920, LNTS, vol. 3 (2), 1921, str. 105–137.
- Mirovna pogodba iz Rige, sklenjena med Latvijo in Rusijo, 11. avgusta 1920, LNTS, vol. 2 (3), 1920–1921, str. 196–231.
- Mirovna pogodba iz Tartuja, sklenjena med Estonijo in Rusijo, 2. februarjar 1920, LNTS, vol. 11, 1922, str. 30–71.
- Mirovna pogodba z Italijo, sklenjena 10. februarja 1947, UNTS, vol. 49 in 50, 1950.
- Mirovna pogodba z Madžarsko, sklenjena 10. februarja 1947, UNTS, vol. 41, 1949.
- Mirovna pogodbe iz Rige, sklenjena med sovjetskima republikama Rusijo in Ukrajino na eni strani ter Poljsko na drugi 18. marca 1921, LNTS, vol. 6, 1921, str. 51–169.
- Mirovni sporazum iz Bougainvillea (*Bougainville Peace Agreement*), sklenjen 30. avgusta 2001, Dokument OZN S/2001/988.
- Noumejski sporazum (*Accords of Nouméa*), sklenjen 5. maja 1998, Dokument OZN A/AC.109/2114.
- Pogodba med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o ureditvi premoženjskopравnih razmerij, sklenjena 8. oktobra 1999, Ur. l. RS, št. 110/1999.
- Protokol k Sporazumu o ustanovitvi SND, sklenjen 8. decembra 1991 v Minsku s strani Republike Belorusije, Ruske federacije (RSFSR) in Ukrajine (*Protocol to the Agreement establishing the Commonwealth of Independent States signed at Minsk on 8 December 1991 by the Republic of Belarus, the Russian Federation (RSFSR) and Ukraine*), Dokument OZN A/47/60-S/23329, str. 3.
- Sporazum iz Saint-Germaina – *Treaty of peace between the Allied and associated powers and Austria (with amendments) and other treaty engagements*, sklenjen 10. septembra 1919 v Saint-Germain-en-Laye, His Majesty's Stationery Office, London 1921, str. 1–239.
- Sporazum iz Trianona – *Treaty of Peace Between The Allied and Associated Powers and Hungary And Protocol and Declaration*, sklenjen 4. junija 1920 v Trianonu, The American Journal of International Law, vol. 15, Supplement, 1921, str. 1–152.
- Sporazum iz Versaillesa – *The treaty of peace between the Allied and Associated Powers and Germany (with amendments) and other treaty engagements*, sklenjen 28. junija 1919 v Versaillesu, His Majesty's Stationery Office, London 1925, str. 1–441.
- Sporazum med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in Državo Srbov, Hrvatov in Slovencev (*Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and the Serb-Croat-Slovene State, signed at Saint Germain-en-Laye*), sklenjen 10. septembra 1919 v Saint-Germain-en-Laye, The American Journal of International Law, vol. 14, Supplement, 1920, str. 333–344.
- Sporazum med Republiko Avstrijo in SFRJ o vzajemni pravni pomoči, gl. razglas zveznega kanclerja Avstrije o bilateralnih Sporazumih med Avstrijo in Kosovom, Ur. l. Republike Avstrije, št. 147/2010, del III, z dne 30. 12. 2010.

- Sporazum med Republiko Srbijo in Republiko Črno goro o urejanju članstva v mednarodnih finančnih organizacijah in delitvi finančnih pravic in obveznosti (*Sporazum između Republike Srbije i Republike Crne Gore o regulisanju članstva u međunarodnim finansijskim organizacijama i razgraničenju finansijskih prava i obaveza*), sklenjen 10. julija 2006, Službeni list Republike Črne gore, št. 45/2006.
- Sporazum med Sudanom in Južnim Sudanom o ekonomskih vprašanjih (*Agreement between Sudan and South Sudan on Certain Economic Matters*), sklenjen 27. septembra 2012, <<https://peacemaker.un.org/node/1617>> (12. 4. 2024).
- Sporazum med Vlado Češke republike in Vlado Slovaške republike o statusu Komisije za ureditev premoženja ČSZR po razpadu ČSZR (*Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Českej republiky o Štatúte Komisie na dokončenie vysporiadania majetku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky po zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky*), sklenjen 16. aprila 1999, Ur. l. Slovaške republike št. 55/1999.
- Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o spodbujanju in vzajemni zaščiti investicij, sklenjen 12. decembra 1997, Ur. l. RS – MP, št. 14/00.
- Sporazum o cesiji Aljaske – Konvencija med Združenimi državami Amerike in njegovim veličanstvom cesarjem Rusije o odstopu ruskih posesti v Severni Ameriki Združenim državam Amerike (*Convention between the United States of America and His Majesty the Emperor of Russia, for the Cession of the Russian Possessions in North America to the United States*), sklenjen 30. marca 1867, dostopen v elektronski obliki v Knjižnici Kongresa ZDA, <<https://lcn.loc.gov/08018459>> (12. 4. 2024).
- Sporazum o načelih odnosov med Srbijo in Črno goro v okviru državne skupnosti (*Agreement on Principles of Relations between Serbia and Montenegro within the State Union*), sklenjen 14. marca 2002, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/sg/69898.pdf> (27. 5. 2024).
- Sporazum o nasledstvu arhivov nekdanje ZSSR (*Соглашение о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР*), sklenjen 6. julija 1992, Zbornik mednarodnih sporazumov (*Бюллетень международных договоров*) št. 8, 1. oktobra 1993.
- Sporazum o ustanovitvi SND (*Соглашение о создании Содружества независимых государств*), sklenjen 8. decembra 1991, Zbornik zasedanj narodnih poslancev in vrhovnega sovjeta Rusije (*Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*), št. 51/1991.
- Sporazum o vprašanjih nasledstva, sklenjen 29. junija 2001, Ur. list RS – MP, št. 20/02.
- Sporazum o združitvi Nemčij – Sporazum med Zvezno republiko Nemčijo in Nemško demokratično republiko o vzpostavitvi enotne Nemčije (*Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands*), sklenjen 31. avgusta 1990, Bundesgesetzblatt, letnik 1990, del II, št. 35.
- Sporazum v obliki izmenjave pism o spremembi Sporazuma o sodelovanju med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Jemensko arabsko republiko (*Agreement in the form of an Exchange of Letters amending the Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Yemen Arab Republic*), sklenjen 8. novembra 1995, Ur. l. EU št. L 057, 15/03/1995.
- Sporazuma o združitvi Jemnov – Sporazum o ustanovitvi zveze med Arabsko republiko Jemen in Ljudsko demokratično republiko Jemen (*Agreement Establishing a Union between the State of the Yemen Arab Republic and the State of the People's Democratic Republic of Yemen*), sklenjen 22. aprila 1990, International Legal Materials, vol. 30, 1991, str. 822–823.

Dokumenti OZN

Dokument OZN A/46/905.
 Dokument OZN A/46/913.
 Dokument OZN A/46/914.
 Dokument OZN A/46/915.
 Dokument OZN A/46/PV.86.
 Dokument OZN A/47/318.
 Dokument OZN A/47/485.
 Dokument OZN A/47/926.
 Dokument OZN A/47/PV.2.
 Dokument OZN A/48/292.
 Dokument OZN A/50/75.
 Dokument OZN A/50/93.
 Dokument OZN A/52/780.
 Dokument OZN A/53/992.
 Dokument OZN A/55/361.
 Dokument OZN A/55/528-S/2000/1043.
 Dokument OZN A/6709/Rev.1.
 Dokument OZN A/AC.109/2022/SR.5.
 Dokument OZN A/RES/46/236.
 Dokument OZN A/RES/46/237.
 Dokument OZN A/RES/46/238.
 Dokument OZN A/RES/47/1.
 Dokument OZN A/RES/47/225.
 Dokument OZN A/RES/47/229.
 Dokument OZN A/RES/48/88.
 Dokument OZN A/RES/63/249.
 Dokument OZN A/RES/77/142.
 Dokument OZN CCPR/C/79/Add.14.
 Dokument OZN CERD/SP/51.
 Dokument OZN S/1994/198.
 Dokument OZN S/1999/152.
 Dokument OZN S/1999/209.
 Dokument OZN S/1999/639.
 Dokument OZN S/1999/648.
 Dokument OZN S/23876.
 Dokument OZN S/24028.
 Dokument OZN S/24073.
 Dokument OZN S/24328.
 Dokument OZN S/24437.
 Dokument OZN S/24574.
 Dokument OZN S/24577.
 Dokument OZN S/25513.
 Dokument OZN S/26349.

Dokument OZN S/PV.3116.
Dokument OZN S/PV.3204.
Dokument OZN S/RES/752.
Dokument OZN S/RES/753.
Dokument OZN S/RES/754.
Dokument OZN S/RES/755.
Dokument OZN S/RES/757.
Dokument OZN S/RES/777.
Dokument OZN S/RES/817.

Sodna praksa

Meddržavno sodišče in Stalno meddržavno sodišče v Haagu

Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, Advisory Opinion, ICJ Reports 2010, str. 403.
Application for Revision of the Judgment of 11 July 1996 in the Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Preliminary Objections (Yugoslavia v. Bosnia and Herzegovina, Judgment, ICJ Reports 2003, str. 7).
Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Preliminary Objections, ICJ Reports 1996, str. 595.
Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, ICJ Reports 2007, str. 43.
Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment, ICJ Reports 2015, str. 3.
Case concerning the payment of various Serbian loans issued in France, Judgment Nr. 14, Publications of the PCIJ, Series A, No. 20/21, A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden 1929.
Certain Questions Relating to Settlers of German Origin in the Territory Ceded by Germany to Poland, Advisory Opinion, PCIJ Series B, No. 6, 1923.
Customs Regime between Germany and Austria, Advisory Opinion of September 5, 1931, PCIJ Series A/B, No. 41, 1931.
Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex (second phase), Order of 6 December 1930, PCIJ, Series A, No. 24, 1930.
Gabčikovo – Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, str. 7.
Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain), Order, ICJ Reports 1999, str. 761.
North Sea Continental Shelf (Germany v. Netherlands), Judgment, ICJ Reports 1969, str. 3.

Evropsko sodišče za človekove pravice

Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and »the Former Yugoslav Republic of Macedonia« (zadeva št. 60642/08).
Bijelić v. Montenegro and Serbia (zadeva št. 11890/05).

- Bodrožić v. Serbia* (zadeva št. 32550/05).
Chelleri in drugi proti Hrvaški (zadeve št. 49358/22, 49562/22 in 54489/22).
Filipović v. Serbia (zadeva št. 27935/05).
Hodžić v. Slovenia (ESČP, zadeva št. 3461/08).
Jevremović v. Serbia (zadeva št. 3150/05).
Kin - Stib and Majkić v. Serbia (zadeva št. 12312/05).
Kostić v. Serbia (zadeva št. 41760/04).
Kovačić and others v. Slovenia (zadeve št. 44574/98, 45133/98 in 48316/99).
Lakićević and Others v. Montenegro and Serbia (zadeve št. 27458/06, 37205/06, 37207/06, 33604/07).
Landika v. Slovenia (zadeva št. 45987/22).
Lepojić v. Serbia (zadeva št. 13909/05).
Marčić and 16 Others v. Serbia (zadeva št. 17556/05).
Matijašević v. Serbia (zadeva št. 23037/04).
Milić v. Montenegro and Serbia (zadeva št. 28359/05).
Milošević v. Serbia (zadeva št. 31320/05).
Mladost Turist v. Croatia (zadeva št. 73035/14).
Molnar Gabor v. Serbia (zadeva št. 22762/05).
Momčilo Mandić v. Montenegro, Serbia and Bosnia and Herzegovina (zadeva št. 32557/05).
Nova Ljubljanska banka, d. d., v. Croatia (zadeva št. 15533/22).
Ribač v. Slovenia (zadeva št. 57101/10).
Salontaji - Drobnjak v. Serbia (zadeva št. 36500/05).
Slovenia v. Croatia (zadeva št. 54155/16).
Stojanović v. Serbia (zadeva št. 34425/04).
Suljagić v. Bosnia and Herzegovina (zadeva št. 27912/02).
Trajkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia (zadeva št. 53320/99).
V. A. M. v. Serbia (zadeva št. 39177/05).
Vegrad, d. d., v. Serbia (zadeva št. 6234/08).
Vrenčev v. Serbia (zadeva št. 2361/05).
Zaklan v. Croatia (zadeva št. 57239/13).
Zeljković v. Slovenia (zadeva št. 33805/17).

Odločitve drugih sodišč in tribunalov

- Končna odločitev Ustavnega sodišča Španije št. 114/2017 v povezavi z zahtevo za ugotovitev neustavnosti št. 4334–2017, Ur. l. Španije, št. 256/2017.
 Odločitev Ustavnega sodišča Federacije BiH, št. U-10/00.
 Odločitev Ustavnega sodišča Republike Hrvaške, št. U-III/31/2015.
 Odločitev Ustavnega sodišča Republike Hrvaške št. U-I-1777/2003.
Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council P.C. 1996–1497, dated the 30th day of September, 1996 (Secession of Quebec), Canada Supreme Court Reports, vol. 2, 1998, str. 217–297.
 Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, št. Cpg 13/2022.

- Sodba E-16/11 Sodišča Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA) z dne 28. januarja 2013.
- Sodba Sodišča EU (veliki senat) v zadevi C457/18 (Slovenija proti Hrvaški) v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 259 PDEU, vložene 13. julija 2018 (*Judgment of the Court (Grand Chamber) of 31 January 2020, in Case C-457/18 (Slovenia v Croatia), for failure to fulfil obligations under Article 259 TFEU, filed on 13 July 2018*) z dne 31. januarja 2020.
- Sodba Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške, št. 1127/06–2.
- Sodba Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške, št. Rev-x 117/08-2.
- Zadeva št. PCA 2012-04 v zvezi z arbitražnim postopkom na podlagi Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Hrvaške in Vlado Republike Slovenije, podpisanim 4. novembra 2009, med Republiko Hrvaško in Republiko Slovenijo, Končna razsodba, 29. junij 2017.
- Zahteva za ugotovitev neustavnosti št. 4334-2017 zoper zakon parlamenta Katalonije 19/2017 z dne 6. septembra 2017 o referendumu o samoodločbi, Ur. l. Španije, št. 216/2017.

Drugi viri

- Akcijski načrt (Ališič), Poročilo Republike Slovenije o izvrševanju sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, 11. december 2014, dokument Sveta Evrope DH-DD (2015) 86, 20. 1. 2015.
- Akcijski načrt za delovanje Republike Slovenije do Zahodnega Balkana v letu 2024, <<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZEZ/Dokumenti/skupna-zunanja-in-evropska-politika/siritev-in-JV-evropa/ANC-ZB-za-2024.pdf>> (12. 4. 2024).
- Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – MP, št. 9/92 (Ur. l. RS, št. 35/92), 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13.
- Akt o notifikaciji nasledstva Sporazumov nekdanje Jugoslavije s Kraljevino Tajska, Ur. l. RS, št. 58/1992.
- Akt o notifikaciji nasledstva Sporazumov nekdanje Jugoslavije z Republiko Italijo, Ur. l. RS, št. 40/1992.
- Akt o notifikaciji nasledstva Sporazumov nekdanje Jugoslavije z Republiko Finsko, Ur. l. RS, št. 40/1992.
- Akt o spremembi Akta o Škotski (*The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013*), spletna stran parlamenta ZK, <<https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/242/contents/made>> (1. 4. 2024).
- Arbitražna komisija Konference o Jugoslaviji, Mnenja, št. 1–10, International Legal Materials (ILM), vol. XXXI, No. 6, November 1992, str. 1494–1526.
- Arbitražna komisija Konference o Jugoslaviji, Mnenja, št. 11–15, ILM, vol. XXXII, No. 6, November 1993, str. 1573–1598.
- Arbitražni sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, Ur. l. RS – MP, št. 11/2010.
- ARSIWA, Osutek členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja, Official Records of the General Assembly, Dokument OZN A/56/10, 2001.
- Banka Slovenije, letno poročilo leto 1994, Banka Slovenije, Ljubljana 1995.

- Bedjaoui Mohammed, Eighth report on succession of States in respect of matters other than treaties by Mohammed Bedjaoui, Special Rapporteur, Dokument OZN A/CN.4/292, Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part One 1976.
- Bedjaoui Mohammed, Ninth report on succession of States in respect of matters other than treaties by Mohammed Bedjaoui, Special Rapporteur, Dokument OZN A/CN.4/301 and Add. 1, Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part One 1977.
- Bela knjiga o meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, Tiskarna Delo, Ljubljana 2006.
- Deklaracija neodvisne Republike Črne gore (Deklaracija nezavisne Republike Crne gore), Ur. l. Republike Črne gore, št. 36/2006.
- Deklaracija o Jugoslaviji (*Declaration on Yugoslavia*), International Legal Materials (ILM), vol. XXXI, No. 6, November 1992, str. 1485–1486.
- Deklaracija o neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/1991.
- Deklaracija o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in narodom (*Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*), sprejeta 14. decembra 1960, Dokument OZN A/RES/1514(XV).
- Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 53/15.
- Deklaracija vodij držav članic SND o mednarodnih obveznostih s področja človekovih pravic in svoboščin (*Декларация глав государств – участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод*) z dne 23. 9. 1993, Zbornik mednarodnih Sporazumov (*Бюллетень международных договоров*), št. 9/1994.
- Delno odklonilno ločeno mnenje sodnice Nussbergerjeve, ki se mu je pridružil sodnik Popović, *Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and »the Former Yugoslav Republic of Macedonia«* (application, no. 60642/08).
- Diplomska nota Chargé d'Affaires Kraljevine SHS Simitcha, posredovano MZZ ZDA 6. januarja 1919, v: Hackworth, G. H. (ur.): Digest of International Law, vol. 5, Chapter XVI–XVIII, United States Government Printing Office, Washington 1943, str. 220.
- Dokument American Law Institute o pravu zunanjih odnosov – Third Restatement, Foreign Relations Law of the United States (Revised), vol. 1, American Law Institute Publishers, Washington 1987.
- Dokument Ministrstva za finance Črne gore, »Državni dug – 31. decembar, 2007. godine«, spletna stran Ministrstva za finance Republike Črne Gore, <<http://wapi.gov.me/download/b690e39f-e5c7-45cd-988b-8af6f5ff2e33?version=1.0>> (12. 4. 2024).
- Dokument Ministrstva za finance Črne gore, »Report on the State Debt of Montenegro as of 31 December 2009«, spletna stran Ministrstva za finance Republike Črne Gore, <<https://www.gov.me/en/documents/4d3a1d15-4abc-4e20-85f3-fd858b9482a2>> (12. 4. 2024).
- Dokument Posebnega odbora zadolženega za preučitev razmer v zvezi z izvajanjem Deklaracije o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in narodom, Nova Kaledonija, Dokument OZN A/AC.109/2023/11.
- Dokument Svetovne banke, Bangladeš, Doc Name: Bangladesh – Proposed consolidation loan and credit, Report, no. P7736, z dne 24. 1. 1975, Washington 2011.
- Dokument Svetovne banke, Eritreja, Doc name: Eritrea – Options and strategies for growth, Executive summary and main report, Report, no. 12930, z dne 10. 11. 1994, Washington 2010.

- Dokument Svetovne banke, Kosovo, Doc Name: Kosovo – Consolidation Loan C Project: restructuring, Report, no. 49182, z dne 29. 6. 2009, Washington 2009.
- Dokument Svetovne banke, Srbija, Country Partnership Strategy for the Republic of Serbia for the Period FYO8-FY11, Report, no. 41310-YF, z dne 13. 11. 2007.
- Dokument Svetovne banke, Srbija, Črna gora, Doc Name: Republic of Serbia, Republic of Montenegro – Legal Amendments and Assumption of Responsibilities: second order restructuring, Project paper, Report, no. 49933, z dne 18. 1. 2007, Washington 2009.
- Dokument Svetovne banke, Tanzanija, Doc Name: Tanzania at the turn of the century – background papers and statistics, Report, no. 23738, z dne 28. 2. 2002, Washington 2010, str. 3.
- Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija), Mnenje št. 762/2014 o vprašanju »Whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea's 1992 constitution is compatible with constitutional principles«, z dne 21. 3. 2014.
- First report on State succession and its impact on the nationality of natural and legal persons, Yearbook of the International Law Commission, vol. II(1), United Nations, New York, 1995, str. 158–176.
- Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects. Danish Institute of International Affairs, 1999.
- ICJ, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Pisna izjava Nemčije (17. 4. 2009).
- ICJ, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Pisna izjava Srbije (17. 4. 2009).
- ICJ, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Pisna izjava Francije (17. 4. 2009).
- IDI, Inštitut za mednarodno pravo (*Institut du Droit International*), Nasledstvo držav v zadevah mednarodne odgovornosti (*Succession of States in Matters of International Responsibility*), Resolucija, v: *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 76 (2015), str. 703.
- IDI, Inštitut za mednarodno pravo (*Institut du Droit International*), Nasledstvo držav glede premoženja in dolgov (*State Succession in Matters of Property and Debts*), Resolucija, v: *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 69 (2000–2001), str. 712.
- ILA, Nasledstvo novih držav v zvezi s pogodbami in drugimi obveznostmi njihovih predhodnic – Združenje za mednarodno pravo (*International Law Association*), Succession of new states to the treaties and certain other obligations of their predecessor, Report of the Fifty-fourth Conference held in Hague, 1970, ILA, London 1971.
- ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2006) – Združenje za mednarodno pravo (*International Law Association*), Aspects of the law of state succession, Final report of Economic Aspects of State Succession, Toronto Conference in 2006, ILA, London 2006.
- ILA, Vidiki prava nasledstva držav (2008) – Združenje za mednarodno pravo (*International Law Association*), Aspects of the law of state succession, Final Report – Part I, Report of the Seventy-Third Conference held in Rio de Janeiro in 2008, ILA, London 2008, str. 250–378.

- Izjava predstavnikov narodov Republike Srbije in Republike Črne gore (*Declaration of the Representatives of the People of the Republic of Serbia and the Republic of Montenegro*), Dokument OZN S/23877.
- Jurgens Erik, Vračilo deviznih vlog v poslovalnicah Ljubljanske banke zunaj ozemlja Slovenije, 1977–1991 (*Repayment of the deposits offoreign exchange made in the offices of the Ljubljanska Banka not on the territory of Slovenia, 1977–1991*), Poročilo za Parlamentarno skupščino, Svet Evrope, 2004.
- Komentar Komisije OZN za mednarodno pravo k ARSIWA, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two, § 9, str. 36.10 (A/56/10), 2001.ARSIWA.
- Komentar Komisije OZN za mednarodno pravo k Dunajski konvenciji (1978): Draft Articles on Succession of States in respect of Treaties with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 1974, vol. II, Part One.
- Komentar Komisije OZN za mednarodno pravo k Dunajski konvenciji (1983): Draft articles on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 1981, vol. II, Part Two.
- Kosovo Report, Independent International Commission on Kosovo, Oxford University Press, 2000.
- Ločeno mnenje sodnika Anzilottija, *Customs Regime between Germany and Austria*, PCIJ, Series A/B: Collection of Judgments, Orders and Advisory Opinions, A/B 41, str. 57.
- Ločeno mnenje sodnika Kooijmansa, *Legality of Use of Force* (Yugoslavia v. Spain), Order, ICJ Reports 1999, str. 809–816.
- Ločeno mnenje sodnika Shahabuddeena, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports 1996, str. 634–639.
- Memorandum Srbske akademije znanosti in umetnosti in umetnosti, objavljen septembra 1986, <https://archive.org/details/memorandum_sanu_201910/memorandum_sanu/mode/2up> (25. 5. 2024).
- Osnutek členov o diplomatski zaščiti (*Draft Articles on Diplomatic Protection*), Yearbook of the International Law Commission, 2006, vol. II, Part Two, United Nations, New York, 2006, str. 26–55.
- Osnutek členov o državljanstvu fizičnih oseb v povezavi z nasledstvom držav s komentarji (*Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States with commentaries*), Yearbook of the International Law Commission, vol. II, Part Two, United Nations, New York, 1999, str. 23–47.
- Pismo ministra za zunanje zadeve Črne gore generalnemu sekretarju OZN z 10. oktobra 2006, Zbirka UNTC, status sporazumov: zgodovinske informacije.
- Pismo Vlade Republike Hrvaške generalnemu sekretarju OZN s 27. julija 1992, Zbirka UNTC, status sporazumov: zgodovinske informacije.
- Pismo Vlade Republike Slovenije generalnemu sekretarju OZN s 1. julija 1992, Zbirka UNTC, status sporazumov: zgodovinske informacije.
- Pismo Vlade ZRJ generalnemu sekretarju OZN z 8. marca 2001, Zbirka UNTC, status sporazumov: zgodovinske informacije.
- Poročilo 484. zasedanja Odbora namestnikov ministrov Sveta Evrope (*Conclusions of the 484er Meeting of the Ministers' deputies*) z dne 8. januar 1993, dokument CM/Del/Concl(93)484ter, 1993, Item 2 (Relations between the Council of Europe, the Czech

- Republic and the Slovak Republic, after the dissolution of the Czech and Slovak Federal Republic).
- Poročilo posebnega odposlanca Ahtisaarija, zajeto v poročilu generalnega sekretarja OZN predsedujočemu VS OZN (26. marec 2007), Dokument OZN S/2007/168.
- Poročilo Visokega predstavnika RS za nasledstvo za leto 2018, seznanitev na Vladi RS na 24. redni seji 21. marca 2019.
- Predavanje Srđana Darmanovića, Dekana Fakultete za politične vede, Univerza v Podgorici, 23. 5. 2007, Podgorica.
- Pritrdilno mnenje sodnika Ressa, *Kovačić and others v. Slovenia* (application no. 44574/98, 45133/98 in 48316/99).
- Resolucija Odbora ministrskih namestnikov Sveta Evrope, CM/ResDH(2018)111, 15. marec 2018.
- Seznam veljavnih bilateralnih investicijskih sporazumov v EU, v: Ur. l. EU, C 198/1 s 13. junija 2019.
- Sklep o obveznostih državnih organov Republike Srbije pri izvrševanju pristojnosti Republike Srbije kot naslednice Državne skupnosti Srbije in Črne gore (*Odluka o obavezama državnih organa Republike Srbije u ostvarivanju nadležnosti Republike Srbije kao sledbenika državne zajednice Srbija i Crna Gora*), ki ga je sprejel parlament Srbije 5. junija 2006, Ur. l. Republike Srbije, št. 48/2006, z dne 5. 6. 2006.
- Sklep Sveta vodij držav SND, Dokument OZN A/47/60-S/23329, str. 8.
- Skupna deklaracija (Brionska deklaracija), Ur. l. RS, št. 9/1991.
- Skupna resolucija o pripojitvi Teksasa k ZDA – *Joint Resolution for annexing Texas to the United States*, sprejeta 1. marca 1845, v: Peters R. (ur.): *Public Statutes at Large of the United States of America from the organization of the government in 1789, to March 3, 1845*, vol. V, Little, Brown and Company, Boston 1856, str. 797–798.
- Skupno pismo zunanjih ministrov obeh Jemnov generalnemu sekretarju OZN z 19. 5. 1990, Zbirka UNCTC, status sporazumov: zgodovinske informacije.
- Smernice za priznanje novih držav v Vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi (*Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*), International Legal Materials (ILM), Vo. XXXI, No. 6, November 1992, str. 1486–1487.
- Splošna deklaracija človekovih pravic, Ur. l. RS, št. 24/2018.
- Splošni komentar Odbora za človekove pravice k četrtemu odstavku 40. čl. Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (*General Comment under Article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights*), Dokument OZN A/53/40, str. 413–417.
- Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, Dokument OZN ST/LEG/7/Rev.1.
- Šturma Pavel, Fifth report on succession of states in respect of state responsibility by Pavel Šturma, Special Rapporteur, ILC, 73rd session' (2022) Dokument OZN A/CN.4/751.
- Šturma Pavel, First report on succession of states in respect of state responsibility by Pavel Šturma, Special Rapporteur, ILC, 69th Session, Dokument OZN A/CN.4/708, 2017.
- Šturma Pavel, Second report on succession of states in respect of state responsibility by Pavel Šturma, Special Rapporteur, ILC, 70th Session, Dokument OZN A/CN.4/719, 2018.
- Šturma Pavel, Third report on succession of States in respect of State responsibility by Pavel Šturma, Special Rapporteur, ILC, 71st session, Dokument OZN A/CN.4/ 731, 2019.

- Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/1991.
- The Final Results of the 21 May 2006 Referendum on State Status, published in the OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission Final Report, Republic of Montenegro, Referendum on State-Status 21 May 2006, Warsaw, 4. 8. 2006.
- The follow-up of the Kosovo report, Why conditional independence? Independent international commission on Kosovo, 2001.
- The Succession of States in relation to Membership in the United Nations – Memorandum prepared by the Secretariat, Yearbook of the International Law Commission (1962), str.101, Dokument OZN A/CN.4/149 in Add. 1.
- Uredba o ratifikaciji Memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, Ur. l. RS, MP 4–20/2013.
- Ustavna listina OZN, Ur. l. RS, št. 2, MP, št. 1.
- Ustava Republike Hrvaške, Ur. l. Republike Hrvaške, št. 56/90 z dopolnitvami.
- Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33I/1991 (s poznejšimi spremembami).
- Ustave Španije, Ur. l. Španije, št. 311/1978.
- Ustavna listina Srbije in Črne gore (*Ustavno povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore*), Ur. l. Srbije in Črne gore, št. 01/2003.
- Ustavna odločba o suverenosti in neodvisnosti Republike Hrvaške (*Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske*), Ur. l. Republike Hrvaške, št. 31/1991, z dne 25. 6. 1991.
- Ustavni zakon ČSZR št. 541/1992 – Ustavni zakon o delitvi premoženja ČSZR med Češko in Slovaško in o njenem nasledstvu (*Ústavný zákon o delení majetku České a Slovenské Federativnej Republiky medzi Českú republiku a Slovenskú republiku a jeho prechode na Českú republiku a Slovenskú republiku*), Zbirka zakonov ČSZR (*Sbirka zákonu ČSZR*), št. 110/1992.
- Ustavni zakon o dopolnitvah ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 45/94.
- Ustavni zakon za izvedbo Temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/1991.
- Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti, Ur. l. RS, št. 1/91 in 45/94
- Ustavni zakon za izvedbo ustave Republike Makedonije (*Уставен закон за спроведување на Уставот на Република Македонија*), Ur. l. Republike Makedonije, št. 52/1991.
- Zakon o deviznem poslovanju in kreditnih odnosih s tujino, Ur. l. SFRJ, št. 15/77, s spremembami.
- Zakon o izvedbi škotskega referendumu (*Scottish Independence Referendum Act 2013*), spletna stran parlamenta ZK, <<https://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/contents/enacted>> (1. 4. 2024).
- Zakon o jamstvu Republike Slovenije za obveznice, izdane zaradi sanacije bank in hranilnic, Ur. l. RS, št. 57/91.
- Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08, Ur. l. RS, št. 48/15.
- Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 44/1990.
- Zakon o poravnanju obveznosti do bank iz izplačanih deviznih vlog, Ur. l. RS, št. 20/95.

- Zakon o poravnanju obveznosti iz neizplačanih deviznih vlog, Ur. l. RS, št. 7/93.
- Zakon o pravnem postopku (*Zakon o parničnem postopku*), Ur. l. Republike Hrvaške, št. 25/2013.
- Zakon o pretvorbi deviznih vlog državljanov v javni dolg Republike Hrvaške (*Zakon o pretvaranju deviznih depozita građana u javni dug Republike Hrvatske*), Ur. l. Republike Hrvatske, št. 106/93.
- Zakon o referendumu o državno-pravnem statusu republike Črne gore (*Zakon o referendumu o državno-pravnom statusu republike Crne gore*), Ur. l. Republike Črne gore, št. 12/2006.
- Zakon o sklepanju in izvajanju mednarodnih pogodb (*Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora*), Ur. l. Republike Hrvaške, št. 28/96.
- Zakon o ugotavljanju in uresničevanju terjatev državljanov v postopku lastninjenja (*Zakon o utvrđivanju i realizaciji potraživanja građana u postopku privatizacije*), Ur. l. Federacije BiH, št. 27/97, 8/99, 45/00, 54/00, 32/01, 27/02, 57/03, 44/04, 79/07 in 65/09.
- Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113/03 – uradno prečiščeno besedilo.
- Zakon št. 04/L-052 o mednarodnih odnosih, uradno glasilo Republike Kosovo (Gazeta Zyr-tare), št. 28/2011.
- Zakon št. 19/2017 o referendumu o samoodločbi Katalonije, Ur. l. Katalonije, št. 7449/2017.
- Zapis o nasledstvu Češke in Slovaške k Konvenciji o ustanovitvi Evropske organizacije za jedrske raziskave (*Convention for the establishment of a European Organization for Nuclear Research*), UNTS, Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations, vol. 1733, United Nations, New York 1993, str. 355.
- Zapis o nasledstvu Češke in Slovaške k Splošni konvenciji o avtorskih pravicah (*Universal Copyright Convention*), UNTS, Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations, vol. 1720, United Nations, New York 1993, str. 290.
- Zapis zasedanja Šestega odbora OZN med 17. septembrom in 26. novembrom 1947, Dokument OZN A/C.6/SR.35-59

Spletni viri

- Deklaracija z Vrha EU – zahodni Balkan v Bruslju leta 2023, <<https://www.consilium.europa.eu/media/68822/brussels-declaration-en.pdf>> (12. 4. 2024).
- Slovenija: varna, uspešna in v svetu spoštovana, Zunanja politika Republike Slovenije, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/strateski-in-programski-dokumenti/strategija_ZP.pdf> (12. 4. 2024).
- Spletna stran Avtonomne pokrajine Bougainville, <<https://abg.gov.pg/index.php/about/history>> (27. 3. 2024).
- Spletna stran Državnega arhiva ZK, <<https://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C13163077>> (1. 4. 2024).
- Spletna stran EEAS Treaties Office Database, <<https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>> (12. 4. 2024).
- Spletna stran EULEX, <<https://www.eulex-kosovo.eu/>> (12. 4. 2024).

- Spletna stran Haaške konference za mednarodno zasebno pravo (*Hague Conference on Private International Law*), <<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=41>> (12. 4. 2024).
- Spletna stran KFOR, <<https://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/history>> (12. 4. 2024).
- Spletna stran Ministrstva za zunanje zadeve Srbije, <<https://www.mfa.gov.rs/lat/spoljna-politika/bilateralna-saradnja>> (12. 4. 2024).
- Spletna stran MZZ Kosova, <<https://mfa-ks.net/lista-e-njohjeve/>> (12. 4. 2024).
- Spletna stran OZN o Češkoslovaški, <<https://www.un.org/en/about-us/member-states/czechoslovakia>> (12. 4. 2024).
- Spletna stran OZN o državah članicah, <<https://www.un.org/en/about-us/member-states>> (12. 4. 2024).
- Spletna stran volilne komisije Bougainville, <<http://bougainville-referendum.org/voter-information/index.html>> (27. 3. 2024).
- Širitveni sklepi Sveta EU iz decembra 2022, <<https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf>> (12. 4. 2024).

Članki in obvestila za javnost

- ABG Attorney General criticizes Australia's stance on Bougainville Independence, spletna stran vlade Bougainville, <<https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/abg-attorney-general-criticizes-australias-stance-on-bougainville-independence>> (27. 3. 2024).
- Bougainville sets 2027 deadline for independence from Papua New Guinea, France 24, 6. 7. 2021, <<https://www.france24.com/en/live-news/20210706-bougainville-sets-2027-deadline-for-independence-from-papua-new-guinea>> (27. 3. 2024).
- Brstovšek, Andrej, Po šestih letih so se sestali visoki predstavniki za nasledstvo po Jugoslaviji, Dnevnik, 13. november 2015, <<https://www.dnevnik.si/1042724707>> (12. 4. 2024).
- Dnevi slovenskega filma v Beogradu in vrnitev trinajstih slovenskih filmov, obvestilo za javnost, 9. 12. 2021, <<https://www.gov.si/novice/2021-12-09-dnevi-slovenskega-filma-v-beogradu-in-vernitev-trinajstih-slovenskih-filmov/>> (12. 4. 2024).
- Erjavec in Pusičeva našla sprejemljivo rešitev za obe strani, Ius Info, 7. 2. 2013, <<https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/93843>> (26. 5. 2024).
- Izjava MZEZ ob odločitvi Evropskega sodišča za človekove pravice glede pritožb slovenskih ribičev, <<https://www.gov.si/novice/2024-05-16-izjava-mzez-ob-odlocitvi-evropskega-sodisca-za-clovekove-pravice-glede-pritozb-slovenskih-ribicev/>> (25. 5. 2024).
- Meddržavna tožba proti Hrvaški glede terjatev Ljubljanske banke do hrvaških podjetij, obvestilo za javnost, Vlada RS, 15. 9. 2016, <http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/teme_in_projekti/meddrzavna_tozba_proti_hrvaski_glede_terjatev_ljubljanske_banke_do_hrvaskih_podjetij/index.html> (12. 4. 2024).
- Nagovor predsednika Bougainville na zasedanju Skupnega nadzornega odbora predsedniku vlade Papue Nove Gvineje z dne 31. julija 2023 <<https://abg.gov.pg/index.php?/news/read/abg-president-opening-statement-at-the-joint-supervisory-body-meeting>> (27. 3. 2024).
- Nangoi Donald, PNG, B'ville agree on latter's independence, Post-Courier, 7. 7. 2021 <<https://postcourier.com.pg/png-bville-agree-on-latters-independence/>> (27. 3. 2024).

- Objava ob odločitvi Vrhovnega sodišča ZK o drugem škotskem referendumu, Spletna stran parlamenta ZK: <<https://commonslibrary.parliament.uk/supreme-court-judgment-on-scottish-independence-referendum/>> (1. 4. 2024).
- Polak Petrič Ana, Slovenija mora plačati. Kaj pa odgovornost preostalih naslednic?, Delo, 25. julij 2014, <<https://old.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/slovenija-mora-placati-kaj-pa-odgovornost-preostalih-naslednic.html>> (12. 4. 2024).
- Poročilo o rezultatih škotskega referendum, spletna stran volilne komisije ZK, <<https://www.electoralcommission.org.uk/research-reports-and-data/our-reports-and-data-past-elections-and-referendums/report-scottish-independence-referendum>> (1. 4. 2024).
- Se sploh kdo pogaja za nekdanji skupni paviljon? Delo, 2. junij 2015, <<https://old.delo.si/kultura/vizualna-umetnost/se-sploh-kdo-pogaja-za-nekdanji-skupni-paviljon.html>> (12. 4. 2024).
- Seznam zahtevanih slovenskih predmetov kulturne dediščine predan Srbiji, Delo, 17. april 2015, <<https://old.delo.si/kultura/razno/slovenija-od-srbije-zahteve-svoje-predmete-premicne-kulturne-dediscine.html>> (12. 4. 2024).
- Slovenija zahteva umetnine, Srbija Titove avtomobile, Delo, 1. februar 2018, <<https://old.delo.si/novice/politika/slovenija-zahteva-umetnine-srbija-titove-avtomobile.html>> (12. 4. 2024).
- Slovenija zaradi nadaljevanja sodnih postopkov na Hrvaškem Evropsko komisijo zaprosila za mediacijo v primeru prenesenih deviznih vlog, sporočilo za javnost, Vlada RS, 23. 4. 2018, >http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/teme_in_projekti/nasledstvo_sfrj/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/slovenija_zaradi_nadaljevanja_sodnih_postopkov/_index.html< (12. 4. 2024).
- Sloveniji kot naslednici SFRJ 3,9 milijona evrov iz francoske banke, Delo, 27. maj 2014, <<https://old.delo.si/gospodarstvo/finance/sloveniji-kot-naslednici-sfrj-3-9-milijona-evrov-iz-francoske-banke.html>> (12. 4. 2024).
- Srečanje visokih predstavnikov za nasledstvo 13. novembra v Zagrebu, novica, dostopna na <<https://www.gov.si/novice/srecanje-visokih-predstavnikov-za-nasledstvo-13-novembra-v-zagrebu/>> (12. 4. 2024).
- Utjecao sam na sud, časnik Slobodna Dalmacija, 3. 11. 2006
- Z Arharjem do rešitve spora o LB, 7. 2. 2013, <<https://www.24ur.com/novice/gospodarstvo/z-arharjem-do-resitve-spora-o-lb.html>> (26. 5. 2024).
- Zaključevanje izvrševanja sodbe ESČP v zadevi Ališić, sporočilo za javnost, Vlada RS, 8. 11. 2018, <http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/teme_in_projekti/nasledstvo_sfrj/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/zakljucevanje_izvrsevanja_sodbe_escp_v_zadevi_alisic_61839/index.html> (12. 4. 2024).
- Zaveza Era Kone (*Era Kone Covenant*), spletna stran vlade Bougainville <https://abg.gov.pg/images/misc/Signed_Era_Kone_Covenant_050422.pdf> (27. 3. 2024).

O AVTORJIH

Ana Polak Petrič (šifra raziskovalke SICRIS: 40975) je veleposlanica Republike Slovenije v Zvezni republiki Nemčiji, pred tem pa je kot veleposlanica službovala na Japonskem (nerezidenčno v Južni Koreji in na Filipinih). V obdobju 2014–2019 je bila visoka predstavnica Republike Slovenije za vprašanja nasledstva po nekdanji Jugoslaviji. V tej funkciji je bila imenovana tudi za pomočnico zastopnika Slovenije pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v Strasbourgu. Od leta 2003 je zaposlena kot diplomatka in pravna strokovnjakinja Ministrstva za zunanje in evropske zadeve Republike Slovenije na različnih delovnih mestih in funkcijah. Leta 2006 je delala kot pravna svetovalka pri predsedniku republiške referendumске komisije v Črni gori. Je docentka za mednarodno pravo, diplomacijo in evropsko pravo na Evropski pravni fakulteti Nove univerze, na kateri predava mednarodno javno pravo, pomorsko pravo in mirno reševanje sporov. Diplomirala je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, magistrirala s področja mednarodnih odnosov na Diplomatski akademiji in Univerzi na Dunaju ter doktorirala iz mednarodnega prava na Evropski pravni fakulteti Nove Univerze; leta 2005 je opravila državni pravniški izpit. Je avtorica več publikacij in člankov s področij mednarodnega in evropskega prava, prava človekovih pravic in nasledstva držav, odgovorna urednica Zbirke Mednarodno pravo, podpredsednica izpitne komisije in izpraševalka za državni pravniški izpit ter članica različnih društev in združenj, povezanih z mednarodnim pravom in zunanjo politiko.

Grega Pajnkihar (šifra raziskovalca SICRIS: 40944) je diplomiral in doktoriral na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Od leta 2024 je asistent na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru. Med doktorskim študijem je bil Fulbrightov štipendist na George Washington University v Washingtonu, D. C., opravil je tudi izobraževanje na Stanford University Graduate School of Business. V letih 2018 in 2022 je bil asistent posebnega poročevalca Komisije OZN za mednarodno pravo pri pripravi poročil o nasledstvu odgovornosti držav. Od leta 2005 je diplomat Republike Slovenije in je do zdaj opravljal naloge namestnika stalnega predstavnika Republike Slovenije pri OECD, diplomata na Veleposlaništvu Slovenije v Moskvi ter v krajšem obdobju v Tokiu. Nekaj let je bil komercialni direktor skupine Kolektor v Moskvi. Bil je svetovalec v pisarni visoke predstavnice Slovenije za nasledstvo. Je avtor monografije *State Succession to Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, ki je izšla pri založbi Brill Nijhoff.

RECENZIJI

I.

To delo je znanstvena monografija s področja nasledstva držav v mednarodnem pravu. Gre za tematiko, ki je v slovenskem prostoru na teoretični ravni še pomanjkljivo obdelana, njen praktični pomen pa je v luči še nedokončanega nasledstva po nekdanji Jugoslaviji zelo pomemben. Prav zato je knjiga, ki se prepričljivo deli na teoretični in aplikativni del, zelo dobrodošla in predvsem pravočasna. Delo je razdeljeno na štiri široka poglavja. Ta se raztezajo od teorij o nasledstvu držav po mednarodnem pravu, dotikajo se pravil in mednarodnopravnih praks, posebej se osredinjajo na jugoslovansko študijo primera in se sklenejo s pogledom v prihodnost *de lege ferenda*. Vsako poglavje je notranje členjeno na več podpoglavij, ki skupaj tvorijo prepričljivo in koherentno diskurzivno in vsebinsko celoto.

Delo je podprto z dognanji klasične mednarodnopravne teorije in stroke; temelji na bogati znanstveni in strokovni literaturi ter drugih virih, ki jih vtke v izvirno znanstveno razpravo, aplicirano na slovenske izkušnje nasledstva po nekdanji Jugoslaviji. Znanstvenost dela poleg literature, na kateri temelji, izhaja tudi iz uporabljenih metod raziskovanja in pisanja, znanstveno-strokovnega jezika, v katerem je knjiga napisana, ter iz normativnih smernic *de lege ferenda*, ki prinašajo izvirni prispevek k znanosti in stroki.

Na podlagi vsega navedenega ugotavljam, da je recenzirano delo znanstvena monografija s področja mednarodnega prava, ki je v Sloveniji še izrazito teoretično podhranjeno in ki zato prinaša pomembno znanstveno dodano vrednost v slovenski mednarodnopravni diskurz.

prof. dr. Matej Avbelj,
Pravna fakulteta Nove Univerze

II.

V veselje mi je podpreti izdajo te monografije, ki podrobno predstavi in analizira pravne posledice razpada držav, kot izhajajo iz mednarodnega prava.

Avtorja izhajata iz zanimive ugotovitve, da je pred prvo svetovno vojno skupno na svetu obstajalo samo 48 držav, s prvo svetovno vojno pa je prenehalo obstajati več imperijev oz. cesarstev. Do današnjih blizu 200 držav je torej vodila vijugasta pot razpadov starih držav in nastanka novih. Pri tem je treba opraviti prenos zapuščine s stare na novo ali nove države, ki je neločljivo povezan z množico pravnih problemov. Nasledstvo države je torej pravni postopek »par excellence«, ki se po svoji definiciji izvaja v zelo napetih političnih pogojih.

Slovenija ima svojo sorazmerno nedavno izkušnjo z nasledstvom, ki izhaja iz Banditerjeve arbitražne komisije, ki je v svojem mnenju iz julija 1992 razglasila, da država pod imenom SFRJ ne obstaja več. Treba je bilo torej obravnavati vprašanja nasledstva. SFRJ je razpadel po dolgih političnih in vojaških konfliktih, ki so – razumljivo – ustvarili zelo neprijazno politično in pravno okolje za nasledstveni proces. Ta naj bi se glede na splošno mednarodno pravo izvedel na temelju dveh glavnih načel: načela dogovora in načela pravičnosti. Zaradi nasilnega razpada države je bil dogovor o nasledstvu SFRJ – na primer v nasprotju s Češkoslovaško – seveda zelo otežen, pravična razdelitev sredstev in dolgov pa težko dosegljiva.

Monografija posledično v prvem delu obravnava merila za nastanek države in priznanje nove države, nato pa preide na problematiko nasledstva držav. Problematika je dodatno pravno zapletena, ker gre za prepletanje konvencijskih virov z običaji in številne vpletene specifikke posameznih primerov.

Avtorja na sistematičen način pristopata k temi, ki jo že vrsto let spremljata in imata vrhunske praktične izkušnje z njo. Glede na aktualno politično dogajanje, povezano z aneksijo Krima in drugod po svetu (Tajvan), zahteve po neodvisnosti Škotske in Katalonije pa tudi želje po ustanovitvi kurdske države in drugih samostojnih entitet, osnovanih na narodnostni osnovi po svetu, ostaja nasledstvo držav aktualna tematika na političnem in pravnem področju danes in tudi v prihodnje.

Obravnavano področje je v monografiji predstavljeno sistematično in celostno. Avtorja predstavita potrebne pravne temelje za razumevanje tematike, temu pa sledi poglobljena analiza nasledstva različnih tipov (brez kontinuitete ali z njo). Pristop je večplasten, teoretičen in praktičen. S tem monografija nudi celovit vpogled v pravne dimenzije razpada in nasledstva držav.

Monografija ponuja izčrpen vpogled v področje nasledstva držav. Interdisciplinarna, objektivna, prodorna in kritična obravnava problematike je tista, ki dodatno krasi monografijo. Ta prispeva tudi k ureditvi nekonsistentne rabe različnih terminov na obravnavanem področju v slovenskem jeziku. Zato ocenjujem, da obstaja družbeni interes po objavi dela, saj so dileme, ki jih poraja tematika nasledstva držav, izjemno aktualne v povezavi s slovensko zgodovino in še odprtimi postopki, številnimi med njimi v Evropi. Glede na relevantnost teme bo knjiga gotovo pritegnila zanimanje znanstvene in strokovne javnosti.

Monografija je namenjena širokemu krogu strokovnjakov, ki jih omenjeno področje povezuje – od študentov prava, politologije in drugih družboslovnih ved do pravnih raziskovalcev in pravnikov v praksi, ki se z omenjenim področjem ukvarjajo v okviru državnih ustanov in v odvetniški praksi. Besedilo je namenjeno tudi diplomatom in novinarjem, ki pokrivajo politično področje. Navsezadnje ne smemo pozabiti tudi na strokovnjake, ki jih povezuje vprašanje zaščite pravic posameznikov, ki so prizadeti ob razpadu držav. Ker gre za pomemben fenomen mednarodnega prava, bo monografija zanimiva tudi vsem, ki se ukvarjajo s tem področjem po raziskovalni in pedagoški strani. Zato me izdaja monografije s tega področja zelo veseli, avtorjema pa čestitam za nov ustvarjalni dosežek.

prof. dr. Janja Hojnik
Pravna fakulteta Univerze v Mariboru

SUMMARY

The book »Succession of States in International Law: Dissolution of and Succession to Yugoslavia« by Ana Polak Petrič and Grega Pajnkihar thoroughly examines the complex issue of state succession in international law, analysing both its theoretical framework and practical application. It is a seminal work on state succession, particularly regarding the succession to former Yugoslavia.

In the first part, the book introduces key concepts such as statehood and the historical development of states, laying the foundation for understanding the complexities of succession. It examines the criteria for the creation and recognition of a state, and the complex relationship between the principles of sovereignty, territorial integrity, and the right to self-determination. These questions—when and how a new state comes into being, whether the legal subjectivity of a state ceases to exist, whether an entity has been recognised by other states as a new subject of international law, and whether there has been a legal secession—are closely related to the question of state succession in international law. This occurs when one entity replaces another in exercising sovereignty over a particular territory.

The book describes the theoretical aspects of state succession, highlighting the nuanced differences between succession with and without continuity. The circumstances leading to succession are examined in terms of the distinction between partial succession (continuation of legal personality) and full succession (succession without continuity and the creation of new states). It investigates the impact of territorial changes on the rights and obligations of the predecessor state and outlines the provisions of the 1978 and 1983 Vienna Conventions on Succession of States, which are key to understanding contemporary succession practices, as well as the rules of customary international law in this area.

The second part of the book discusses the specific aspects of state succession: treaties, international organisations, state property, sovereign debt, state archives, citizenship, and state responsibility. The authors examine each topic in detail, providing insights into existing international legal principles and rules, as well as numerous practical national precedents.

In their analysis of treaty succession, they consider the modalities of treaty implementation for successor states and categorise international agreements according to types and rules of succession. Furthermore, they discuss membership of international organisations, which generally requires successor states to comply with the membership rules of each organisation. Due to the varied nature of property types, succession to state property becomes particularly complex. The authors employ case

studies to distinguish state property from the properties of territorial units (such as federal republics), culturally significant objects, and other categories. Similarly, they address succession to sovereign debt, including the types of creditors and historical precedents that illustrate how debt has been succeeded and the rare cases where it has not. The authors explain in detail how archives are managed in the event of secession or incorporation and how changes in nationality affect individuals. They also describe succession to the international responsibility of states, an area that has not yet been codified because the intertwining of elements from the two branches of international law—succession and responsibility—still gives rise to some doctrinal scepticism. Additionally, national practice shows different approaches in this area.

The third chapter is a comprehensive account of the break-up of Yugoslavia and the legal and practical challenges it posed. The authors discuss the conflicting interpretations of succession. One of the successor states, the Federal Republic of Yugoslavia, composed of the former federal republics of Serbia and Montenegro, sought to succeed the legal personality of Yugoslavia and establish itself as the sole continuator state of the former SFRY. Other former republics that had declared independence, including Slovenia, challenged this position based on international law, insisting on equal succession. Their position was shared by the majority of the international community and the Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia (the Badinter Commission), which delivered fifteen opinions detailed in the book. Membership of international organisations was one of the main issues in the struggle for the succession to Yugoslavia. The authors discuss several UN General Assembly and Security Council resolutions, the practice and positions of states, and the decisions of the International Court of Justice on this issue. The fact that the SFRY broke up and ceased to exist, and that five equal successor states had emerged on its territory, was finally confirmed only in 2000, opening the way for a consensual settlement of succession issues between them.

The book examines in detail the 2001 Vienna Agreement on Succession Issues, which aimed to provide a comprehensive framework for resolving the outstanding issues of succession to the former Yugoslavia. It sets out the terms for settling issues relating to state property, diplomatic and consular properties, financial assets and archives, as well as liabilities, pensions, and private property. The Agreement was an important milestone in reaching a consensus on how to deal with the consequences of the break-up of Yugoslavia. It has undoubtedly contributed to cooperation and reconciliation in the region, but its implementation has been flawed. This is due to several reasons, particularly the differing interpretations by the successor states, political reluctance to resolve certain issues, and the modalities of dispute settlement. The latter are largely left to the discretion of the successor states and require a consensual solution, which is difficult as the successor states often have conflicting interests.

The authors outline concrete practical examples of the implementation of the Agreement on Succession Issues concerning each of its annexes, as well as issues not covered by the Agreement, such as succession to treaties and the regulation of national borders. The book also introduces the reader to the pressing issue of »old« foreign currency savings, the background of the Yugoslav banking system, and the actions of the successor states, and the complications of the implementation of the Succession Agreement on this issue, which have also led to decisions of the European Court of Human Rights. The authors show that the problem is far from being solved. The failure of the other successor states to act has left Slovenia with a disproportionate share of the responsibility for repaying the foreign currency savers of the former Yugoslavia.

Although the break-up of Yugoslavia was concluded in 1992, the book charts the further fragmentation of one of its successor states, the Federal Republic of Yugoslavia, from which Montenegro seceded in 2006, followed by the declaration of independence of Kosovo almost two years later. In both cases, the authors present the historical background, the legal foundations, the activities of the international community, as well as the implications of the territorial changes. At the same time, they point out that the emergence of these two states cannot be equated with the succession to the former SFRY and is therefore not covered by the Agreement on Succession Issues.

The break-up of Yugoslavia and the subsequent settlement of succession issues have exposed the complexity of international law and state practice in the area of succession. Experience has shown that there is a need for clearer principles and rules in this area, which is highly prescriptive but also left to the discretion of the states concerned. The case of Yugoslavia has demonstrated both the importance of cooperation within the international community for the just settlement of disputes and the shortcomings of international legal frameworks in dealing with complex geopolitical and territorial changes.

The book concludes with a forward-looking analysis, offering the authors' reflections on the development of international law on state succession. It introduces the reader to some recent cases that are either pending or may re-emerge. The authors discuss the case of the autonomous province of Bougainville in Papua New Guinea, where voters opted for independence in 2019; the case of New Caledonia, which rejected the option of seceding from France for a third time; the 2014 Scottish independence referendum, and the 2017 Catalan independence vote. These recent examples clearly illustrate the complex relationship between the right of peoples to self-determination and the principle of territorial integrity. The authors also share their thoughts on Russia's illegal occupation of regions of Ukraine and the holding of independence votes in these regions that do not result in a succession of states.

Drawing on their extensive diplomatic experience and academic work in the field of succession, the authors offer a synthesis of theoretical insights and practical recommendations. They provide practitioners, diplomats, and academics with an invaluable guide to managing state succession, combining legal analysis with lessons from practical experience.

STVARNO KAZALO

A

Ališić (ESČP), 273, 274, 277, 280, 296
ameriška doktrina, 27, 31, 37, 105, 110,
115, 117, 266, 267, 360
Arbitražni sporazum, 266–268, 360
Arbitražna razsodba, 268, 269
arhivi (državni arhivi), 38, 39, 46, 47, 51,
56, 124–137, 143, 145, 146, 184, 185,
223, 232, 233, 239, 247–249
Avstrijska državna pogodba (ADP), 62, 163,
264, 265, 340, 346, 354

B

Badinterjeva (arbitražna) komisija, 22, 31,
33, 36, 39, 40, 52, 58, 59, 94, 95, 100,
104, 125, 167, 169, 171, 172, 176, 179,
182, 183, 186, 187, 193, 195, 198, 199,
201, 203, 209, 210, 220, 221, 266, 308,
318
Baltske države, 60, 61, 97, 136, 173
Bangladeš, 36, 119, 211, 336, 361
Belorusija, 32, 60, 61, 84, 97, 136, 173, 355
Bougainville, 325–327, 335, 336, 355, 366–
368, 375
Bosna in Hercegovina (BiH), 21, 31, 58, 93,
158, 217, 222, 228, 238, 256, 266, 269,
270, 274, 303, 304, 306, 308–340

C

cesija, 18, 29, 50, 51, 53, 55, 57, 73, 76, 77,
101, 105, 118, 127, 129, 132, 133, 139,
140, 208, 289, 296, 325, 356

Č

Češka in Slovaška zvezna republika (ČSZR),
69, 82, 93, 108, 121, 136, 148
Češka (republika), 19, 21, 69, 82, 83, 92,
93, 108, 121, 136, 248, 265
človekove pravice, 11, 35, 44, 61, 69, 71,
80–83, 138–142, 145, 147, 150, 165,
170–174, 178–181, 189, 192, 204, 216,

235, 260, 269, 276, 277, 280–283, 298,
309, 315–318, 339, 340, 343, 346, 354,
358, 360, 361, 364, 367, 369

D

Daytonski sporazum, 165, 181, 202, 217,
219, 238, 309, 315
depozitar, 61, 69, 71, 72, 82, 84, 85, 135,
171, 184, 201, 213, 225, 233, 249, 261–
265, 312
dekolonizacija, 28, 42, 44, 46, 48, 54, 71,
73, 77, 78, 90, 118, 124, 186, 190, 208,
326, 330, 339
delno nasledstvo (sukcesija), 53, 311
devizna vloga, »stara« devizna vloga, 15, 224,
282–284, 286, 291, 350
digitalizacija, 129, 243, 248
diplomacija, 170, 189, 200, 201, 207, 249,
301, 369
diplomatska in konzularna predstavništva,
83, 100, 102, 105, 109, 189, 199, 223,
227–229, 245, 247
diskrecijska pravica, 33, 279, 319
dolg (državni dolg), 55, 110, 111, 113,
118–120
druga svetovna vojna, 23, 28, 35, 51, 62, 97,
110, 114, 124, 133, 161–163, 166, 187,
264, 307, 314, 327
družbeno premoženje, 185, 222
država kontinuatorka, 39, 40, 47, 53–56,
60, 69, 70, 73, 75, 83–85, 89, 91, 96,
98, 100, 105–107, 113, 117–121, 128,
130, 132, 140, 143, 147–152, 209, 264,
311, 312, 321, 335, 336
država predhodnica, 34, 39–41, 46, 53–57,
67, 69, 71, 83, 86, 102, 115–118, 124,
126, 129, 140, 145, 152, 208, 262, 311
državljanstvo, 18, 38, 39, 43, 46, 51, 61,
138–140, 181, 189, 219, 234, 235,
250, 260, 272, 273, 288, 329, 388,
354, 363

državnost, 31, 32, 34, 124, 129, 162, 169–173, 188, 211, 306, 320, 321, 351

Dunajska konvencija o nasledstvu (1978), 43, 50, 51, 67, 69–71, 73, 76, 78–80, 261, 354

Dunajska konvencija o nasledstvu (1983), 43, 50, 51, 100–102, 104, 105, 110, 112, 115, 118, 125, 127, 134, 143, 145, 221, 229, 248, 354

E

enostranska izjava, 192, 263

erga omnes, 79, 80, 82

Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), 83, 138, 141, 152, 252, 254, 277, 280, 281, 285, 295, 298, 299, 304

Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), 44, 141, 147, 189, 266, 298, 340, 358

Evropske skupnosti (ES), 219, 316

Evropska unija (EU), 87, 295, 300, 308, 320, 340

F

finančna sredstva, 107, 223, 229, 231, 256, 271, 257, 259

finančne obveznosti, 223, 230, 232, 234, 253, 274

Fleischhauerjevo mnenje, 197, 202, 204, 207, 213

G

Gabičkovo–Nagyvaros Project (ICJ), 19, 20, 77, 78, 148, 152, 358

generalni sekretar OZN, 82, 84, 85, 123, 203, 206, 213, 225, 259, 263, 318

Generalna skupščina OZN (GS OZN), 37, 89, 90, 94, 95, 174, 190, 194–202, 204, 207, 259, 315, 318, 320, 327, 329, 340

Genocide (ICJ), 81, 147, 212–215, 353, 358, 363

H

humanitarno pravo, 69, 71, 80–82, 142, 190

I

izredna odcepitev, 36, 335, 336

ius cogens, 36, 37, 62, 70, 80, 337

J

Jemen, 50, 56, 85, 86, 151, 356

Južni Sudan, 28, 32, 50, 54, 69, 105, 107, 132, 325, 353, 356

K

Katalonija, 29, 325, 332–337, 360, 366, 371

kodifikacija, 18, 20, 35, 42, 44, 48, 49, 51, 52, 67, 125, 143, 338, 339

Komisija za mednarodno pravo (KMP), 39, 43, 49, 51, 77, 87, 111–116, 138–140, 143, 145, 151–153, 341

Kovačić (ESČP), 276, 277, 304, 359, 364

Konvencija iz Montevidea, 29, 31–34, 354

Kraljevina SHS, 22, 41, 140, 159–163, 188, 211, 232, 307, 313, 345, 349, 361

kulturna dediščina, 46, 47, 51, 105–107, 124, 125, 131, 134, 218, 226, 228, 232, 239, 240, 242, 243–245, 247, 248, 255, 328, 368

L

Ljubljanska banka (LB), 7, 231, 271–273, 275–278, 282–284, 287, 288, 291–297, 301–303, 341, 359, 363, 367

lex specialis, 43, 50, 190, 218, 339

M

materija nasledstva, 46, 51

meddržavna tožba, 7, 296–301, 367

Meddržavno sodišče (ICJ), 19, 20, 30, 31, 43, 44, 76–78, 81, 82, 141, 145, 147–149, 152, 160, 197, 200, 203, 210, 212–216, 267, 316, 319, 320, 335, 336, 340, 341, 347, 358, 367

mediacija, 183, 295, 296, 368

mednarodna odgovornost, 51, 143–146, 148, 150

mednarodna organizacija, 27, 39, 51, 61, 68, 87–92, 110, 172, 175, 187, 198, 199, 202, 204, 205, 209, 263, 264, 313

- mednarodna pogodba, 27, 32, 38, 40, 47, 55, 62, 67–81, 111, 116, 143, 145, 148, 149, 151, 170, 212, 213, 261, 263, 293, 296, 301, 354
- mednarodnopravna obveznost, 114, 141, 147, 148, 191, 240, 264, 265, 268, 279, 281, 282, 285, 293, 294
- mehko pravo, 43, 51
- meja (državna meja), 46, 78, 133, 163, 181, 189, 253, 265, 266
- mejni režim, 71, 77, 265
- Memorandum o soglasju (Mokrice), 292
- mirovna konferenca o Jugoslaviji, 22, 52, 58, 167, 171, 172, 176, 218, 351
- mirovna pogodba
- Mirovna pogodba (Riga), 106, 131, 132, 355
 - Mirovna pogodba (Tartu), 13, 131, 355
 - Mirovna pogodba z Italijo, 133, 134, 163, 355
- Mladost Turist* (ESČP), 252, 359
- N**
- načelo funkcionalne povezanosti, 103, 105, 127, 130
- načelo pravičnosti, 50, 103, 104, 130, 134, 141, 223, 371
- načelo provenience, 103, 127, 128, 131, 134, 135, 137, 233, 249
- načelo teritorialne povezanosti, 105–108, 128, 130
- načelo teritorialnosti, 225, 226, 343, 254, 275, 278, 279, 283, 289, 300, 301
- nastanek države, 27, 29–32, 34, 37, 45, 50, 160, 351, 371
- NATO, 58, 89, 203, 212, 214, 316, 317, 341
- nedotakljivost, 33, 43, 170, 171, 178, 319
- neodplačno nasledstvo, 103, 129, 133, 138, 227, 233,
- neupravičena obogatitev, 43, 149
- normativna ureditev, 30
- notranje pravo, 31, 41, 100, 124, 125, 127, 161, 185, 186, 225, 232
- nova neodvisna država, 18, 54, 105
- Nova Ljubljanska banka (NLB), 272, 289–291, 294–297, 304, 341, 359
- Nova Kaledonija, 54, 325–330, 335, 336, 361
- O**
- običajno pravo, 18, 19, 27, 29, 34, 43, 47–50, 67, 70, 71, 75, 77–80, 84, 100, 105, 111, 116, 125, 140, 184, 221, 301, 339
- okupacija, 31, 42, 48, 60, 62, 97, 133, 162, 163, 337
- Otomansko cesarstvo, 27, 28, 306
- ozemeljski režim, 71, 76–80, 84, 146
- ozemeljska celovitost, 34–37, 63, 167, 175, 181, 191, 269, 318, 335–338
- P**
- Pakistan, 36, 54, 78, 106, 107, 119, 211, 336
- Pariška mirovna pogodba, 133, 159, 163
- popolna sukcesija, 53, 55, 89
- pravična razdelitev, 43, 56, 103, 104, 117–119, 135, 225–228, 230, 232, 233, 242–244, 256, 260, 276, 278–280, 282, 284, 285, 301, 305, 349, 371
- pravna subjektiviteta, 27–29, 31–33, 39, 53, 55–57, 67–69, 88–90, 92, 97, 98, 113, 116, 143, 147, 163, 187, 195–197, 202, 211, 309–311
- pravni red, 27, 31, 41, 73, 76, 139, 180, 251, 292, 293
- pravo nasledstva držav, 37, 42–44, 48, 51, 65, 72, 80–86, 95, 99, 101, 104, 115, 123, 125, 150, 151, 153, 157, 190, 216, 235, 264, 305, 311, 337–339, 362, 369
- prebivalstvo, 28–31, 42, 47, 57, 60, 96, 114, 124, 131, 158, 161, 167, 177, 179–181, 199, 203, 208–211, 216, 238, 270, 307, 309, 310, 313–319
- prenesene devizne vloge, 273, 285–298, 302, 303, 305, 368
- priključitev, 56, 62, 63, 318
- pripojitev, 29, 45, 55–57, 73, 75, 76, 79, 89, 105, 106, 116, 119, 122, 123, 137, 139, 160, 208, 325, 339, 364

pristopna pogajanja, 267, 275, 281, 290–293, 320
priznanje države, 32–37, 167, 172, 177–181, 186, 210, 319, 364, 371
prva svetovna vojna, 22, 28, 35, 42, 48, 102, 105, 106, 130, 133, 140, 157–163, 254, 307, 313, 371
Privredna banka (PBZ), 273, 288, 289, 291, 298, 341

R

razdelitev, 19, 21, 56, 107, 185, 223, 227, 228, 230, 239, 242–244, 246, 253, 256–260, 272, 274, 275, 279, 280, 284, 285, 303, 305, 312, 371

S

samoodločba (načelo samoodločbe narodov), 11, 22, 28, 29, 33–36, 164, 166, 170, 172, 174, 178, 180, 181, 211, 306, 308, 319, 325, 332–339, 345, 360, 366
sekundarna obveznost, 144, 145, 148–150, 152
separacija, 50, 97
Severna Makedonija (Makedonija), 40, 58, 93, 94, 157, 158, 164, 166–169, 178, 180, 184, 187, 190, 192, 200, 205, 211, 217, 220, 222, 223, 228, 230, 231, 240, 256, 260, 264, 266, 273, 275, 277, 280, 304, 306, 309, 318, 321, 340, 365
Sklad za nasledstvo, 283, 284, 286, 287
Sovjetska zveza (ZSSR), 18, 21, 23, 28, 32–35, 51, 56, 59, 60, 61, 77, 79, 83, 84, 94, 96, 97, 110, 118, 131, 136, 162, 163, 167, 172, 178, 258, 263, 341, 364, 366
Sporazum Alma Ata, 61, 72, 77, 96, 136
Suverenost (načelo suverenosti), 27, 29–31, 24–38, 42–46, 53, 55, 60, 63, 79, 80, 119, 138–141, 146, 160, 167–173, 177, 186, 193, 195, 266, 318, 319, 333, 337, 345, 365
Svet Evrope, 83, 88, 99, 138, 139, 171, 175, 205, 263, 275, 282, 284, 311, 354, 360, 363, 364

Swobodno tržiško ozemlje (STO), 133, 134, 163, 341

Š

Škotska, 29, 325, 330–332, 335, 336, 354, 360, 365, 368, 371

T

tabula rasa, 44–46, 68, 71, 73, 84, 118, 119
Tajvan, 29, 33, 34, 325, 371

U

učinkovita oblast, 30, 31, 40, 168, 171, 179, 319
Ukrajina, 28, 32, 37, 60, 61, 63, 84, 97, 106, 131, 136, 139, 173, 277, 337, 338, 355
univerzalno priznanje, 36, 336
uporaba sile, 37, 48, 55, 56, 62, 63, 212, 214, 316, 317
uti possidetis iuris, 22, 77, 181, 182, 186, 266

V

Vegrad (ESČP), 251, 252, 359
visoki predstavnik za nasledstvo, 16, 17, 242, 343
Varnostni svet OZN (VS OZN), 89, 94, 96, 97, 167, 174, 178, 190–201, 207, 210, 311, 315–319, 342–244, 247, 250–255, 258, 275, 367, 368

Z

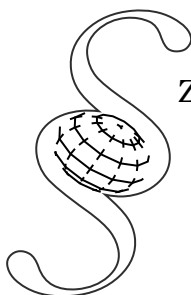
Zagrebačka banka (ZABA), 273, 288, 289, 291, 242
Zabodni Balkan, 13, 240, 241, 250, 255, 305, 339, 360, 366
Zaklan (ESČP), 149, 150, 253, 254, 359
zasebne pravice, 46, 91, 141
združitev, 18, 22, 29, 31, 38, 45, 50, 53, 55–57, 71, 73, 76, 85, 89, 91, 92, 105, 116, 118, 119, 122, 123, 127, 130, 137, 139, 151, 157–161, 169, 208, 307, 325, 330, 356

zunanja politika, 15, 189, 200, 201, 241,
265, 301, 345, 366

Zbirka Mednarodno pravo izhaja v sodelovanju med Ministrstvom za zunanje in evropske zadeve Republike Slovenije in Fakulteto za družbene vede Univerze v Ljubljani. Ureja jo uredniški odbor v sestavi:

dr. Andraž Zidar (glavni urednik), doc. dr. Ana Polak Petrič (odgovorna urednica), prof. dr. Matej Avbelj, zasl. prof. dr. Borut Bohte, doc. dr. Milan Brglez, prof. dr. Bojko Bučar, prof. dr. Silvo Devetak, dr. Simona Drenik, mag. Božena Forštnarič Boroje, Andrej Grasselli, mag. Mateja Grašek, Danijela Horvat, mag. Irena Jager Agius, prof. dr. Milan Jazbec, Robert Kojc, doc. dr. Maša Kovič Dine, dr. Urška Kramberger Mendek, Borut Mahnič, dr. Gregor Maučec, Sabina Osredkar, prof. dr. Marko Pavliha, Peter Pavlin, prof. dr. Ernest Petrič, prof. dr. Andrej Rahten, dr. Marko Rakovec, Vladimira Rančov, prof. dr. Vasilka Sancin, izr. prof. dr. Iztok Simoniti, zasl. prof. dr. Mirjam Škrk, dr. Dominika Švarc Pipan, Sanja Štiglic, prof. dr. Boštjan Udovič in Mihael Zupančič.

Zbirka Mednarodno pravo je del širše knjižne zbirke Mednarodni odnosi, ki izhaja pri Fakulteti za družbene vede in katere odgovorna urednica je prof. dr. Petra Roter.



Zbirka Mednarodno pravo

Dostopno prek:
<https://ebooks.uni-lj.si/>

DOI: <https://doi.org/10.51936/9789612950880>

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani
COBISS.SI-ID 205334787

ISBN 978-961-295-088-0 (Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, PDF)

To delo celovito obravnava zapleteno vprašanje nasledstva držav v mednarodnem pravu, pri čemer analizira tako njegov teoretični okvir kot tudi praktično uporabo. Gre za temeljno delo o nasledstvu držav z močnim poudarkom na nasledstvu nekdanje Jugoslavije. Avtorja na podlagi svojih bogatih diplomatskih izkušenj in akademskega dela na področju nasledstva ponujata sintezo teoretičnih spoznanj in praktičnih priporočil. Knjiga je tako neprecenljiv vodnik za reševanje nasledstvenih vprašanj, namenjen praktikom, diplomatom in akademikom.

»Knjiga, ki je pred vami, je dokaz slovenske odličnosti v stroki mednarodnega prava s področja nasledstva držav. Želim si, da bi informacije in ideje, vsebovane v tej knjigi, omogočile okrepitev prizadevanj, tudi na politični ravni, da se še odprta vprašanja nasledstva razrešijo in s tem odpravi še ena ovira na poti držav Zahodnega Balkana v evropske integracije.« (iz spremne besede Tanje Fajon, ministrice Republike Slovenije za zunanje in evropske zadeve)

»V letu 2024, natančneje 2. junija 2024, zaznamujemo 20 let od uveljavitve Sporazuma o vprašanih nasledstva. In prav zdaj, ob obletnici, ki zahteva oceno, kako smo reševali odprta nasledstvena vprašanja do zdaj, in premislek o tem, katere nove pristope bi lahko uveljavili v prihodnje, dobivamo na mize to pomembno delo, ki na enem mestu povzema teorijo in raznovrstno prakso urejanja nasledstvene problematike.« (iz uvodnika mag. Mateje Vraničar Erman, visoke predstavnice RS za nasledstvo)

»Nasledstvo držav je eden najpomembnejših in najkompleksnejših institutov sodobnega mednarodnega prava ... Zato je ta nova knjiga, ki obravnava pravila in prakso na področju nasledstva držav na splošno in na podlagi izkušenj z razpadom Jugoslavije, zelo pomemben prispevek k temu delu mednarodnega prava.« (iz uvodnika prof. dr. Pavla Šturme, nekdanjega člana Komisije OZN za mednarodno pravo)

»Ta knjiga dveh mlajših avtorjev je izjemnega pomena, zato ker imata v nasprotju z nami, ki smo bili priče in udeleženci tistih časov, do dogodkov nujno potrebno distanco in s tem neobremenjen pristop do časov, ki so bili izjemno čustveni in prelomni. Knjiga govori o primeru Jugoslavije, a hkrati govori in uči o bistvu čisto vseh nasledstev, posameznika ali države. Nasledstva so napoved prihodnosti.« (iz uvodnika Vojka Volka, veleposlanika in državnega sekretarja v Kabinetu predsednika Vlade RS)

Republika Slovenija
Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve



FDV

UNIVERZA V LJUBLJANI
Fakulteta za družbene vede