

IRENA ALICJA SZYMANOWSKA

Sukcesja państw po rozpadzie Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii

Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii (SFRJ) przestała istnieć w 1991 roku. Kwestie sukcesji po upadku państwa pozostawały przez długi czas nieuregulowane z powodu braku jednomyślności republik pojugosłowiańskich co do sposobu zaprzestania istnienia SFRJ. Serbia i Czarnogóra nie ogłosiły deklaracji o niepodległości, uznając tym samym, iż pozostałe republiki, poprzez swoje deklaracje niepodległościowe, dokonały secesji. Oznacza to, że SFRJ wciąż istniała, ale w zmienionym kształcie terytorialnym i tożsama była z Serbią i Czarnogórą. Nie zgadzały się z tym stanowiskiem Bośnia i Hercegowina (BiH), Chorwacja, Macedonia i Słowenia, które uważały, że utworzenie przez nie odrębnych państwowości nie stanowiło wyniku szeregu secesji, ale procesu rozpadu państwa, który w konsekwencji doprowadził do jego całkowitego upadku. Problem ten stał się przedmiotem dokumentu wydanego przez Komisję Arbitrażową Konferencji Pokojowej ds. byłej Jugosławii zwołanej pod auspicjami Wspólnoty Europejskiej¹. Komisja ustosunkowała się do tej kwestii w pierwszej wydanej opinii, w grudniu 1991 roku. Była ona odpowiedzią na zapytanie przesłane przez stronę serbską.

Serbia, wysuwając swoją tezę, opierała się na art. 6 Konwencji wiedeńskiej z 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów i art. 3 Konwencji wiedeńskiej z 1983 roku o sukcesji państw w odniesieniu do mienia, archiwów i długów państwowych². Zgodnie z tymi przepisami odłączenie się państwa musi być przeprowadzone zgodnie z Kartą NZ³. Jak twierdzi Vladimir Đuro Degan, profesor prawa z uniwersytetu w Rijece, Serbia

1 Konferencja rozpoczęła swoją działalność 7 września 1991 r. w Pałacu Pokoju w Hadze i trwała do 14 sierpnia 1992 r. Uczestniczyli w niej przedstawiciele Prezydium i rządu Jugosławii, prezydenci poszczególnych republik, przewodniczący Rady Wspólnoty Europejskiej, przedstawiciele państw członkowskich WE oraz Komisji Europejskiej. M. C. Hamill, *Konferencija o miru u Jugoslaviji i raspad Jugoslavenske Federacije*, Zagrzeb 2008, s. 74.

2 V. Đ. Degan, *Primjenljiva pravna pravila o sukcesiji država*, [w:] „Zakonitost” 46 (1992), nr 6–7, s. 848.

3 Art. 6 Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów (dalej: Konwencji wiedeńskiej z 1978 r....), UNTS, vol. 1946, No. 33356, 1996.

chciała nakierować Komisję na taki tok rozumowania, oczekując, że zgodzi się ona z tym podejściem i uzna odłączenie Słowenii i Chorwacji za niezgodne z prawem. Pozwoliłoby to uniknąć naruszenia całości terytorialnej i niezależności politycznej SFRJ, która jest przecież członkiem ONZ.

Jak analizuje dalej Degan, w zapytaniu Serbii znalazły się dwie tezy. Pierwsza, że ogłoszenie niezależności Słowenii i Chorwacji było jednostronne, czyli nielegalne. Druga, że obie sukcesje zostały przeprowadzone z użyciem siły. Twierdzenia te miały być uzasadnieniem interwencji zbrojnej Jugosłowiańskiej Armii Ludowej (JNA – Jugoslavenska Narodna Armija) przeciwko tym republikom i argumentem legalizującym wszystkie poniesione w jej wyniku szkody i straty w ludziach. Próbowano również w ten sposób odebrać secesjonistycznym republikom prawa do sukcesji majątku po SFRJ, a co najważniejsze, oczekiwano, iż opinia Komisji Arbitrażowej pomoże zapobiec procesowi oddzielenia się BiH i Macedonii⁴.

Komisja przeciwstawiła się stanowisku zajętemu przez rządy Serbii i Czarnogóry, stwierdzając w opinii, iż Jugosławia znajduje się w stanie rozpadu. Ponadto odniosła się do samego zagadnienia sukcesji, przyznając, że zgodnie z akceptowaną w prawie międzynarodowym definicją pojęcia „sukcesja państwa”, termin ten oznacza zastąpienie jednego państwa przez inne, w jego odpowiedzialności za relacje międzynarodowe danego terytorium⁵. Z sukcesją mamy więc do czynienia w chwili, kiedy w danym państwie dochodzi do zmian terytorialnych. Komisja wskazała również, że wszystkie państwa zainteresowane w kwestii sukcesji powinny mieć pełną swobodę uregulowania tego zagadnienia na drodze umowy, przestrzegając przy tym norm podstawowych praw człowieka i mniejszości narodowych i etnicznych, które są dla nich bezwzględnie wiążące. Podkreśliła także, że republiki mają możliwość, zgodnie ze swoim wyborem, podjęcia wspólnych działań dążących do utworzenia struktur wyposażonych w instytucje demokratyczne⁶. W konsekwencji Komisja uznała, że rozwiązanie problemu sukcesji ciąży na samych republikach.

Sukcesja po rozpadzie SFRJ w opiniach Komisji Arbitrażowej

Definicja pojęcia „sukcesja państw” oraz reguły dotyczące samodzielności państw w rozwiązywaniu kwestii związanych z sukcesją znajdujące się w opiniach Komisji zaczerpnięte zostały ze wspomnianych już Konwencji wiedeńskich. Choć ich przepisy nie były jeszcze w mocy, gdy Komisja wydawała swoje opinie, to wiele z nich miało charak-

4 V. Đ. Degan, *op. cit.*, s. 849.

5 *Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia*, [w:] „International Legal Materials (ILM)”, Vol. 31, No. 6, 1992, s. 1495.

6 *Ibidem*, s. 1947.

ter ogólnie przyjętych norm prawa zwyczajowego⁷. Komisja w opinii nr 9 stwierdziła, że przepisy zawarte w Konwencjach dotyczą sukcesorów Jugosławii, ponieważ państwa powstałe z jej rozpadu zgodziły się na ich stosowanie podczas Konferencji Pokojowej ds. Jugosławii. Warto zaznaczyć, że sygnatariuszami obu Konwencji są wszystkie były republiki SFRJ.

Opinie nr 8, 9 i 10 zostały poświęcone wyłącznie zagadnieniu sukcesji. W każdej z nich znajdują się odwołania do Konwencji wiedeńskich, w szczególności polecenia rozwiązywania problemów sukcesji na podstawie norm zawartych w Konwencjach.

Opinia nr 8 z 4 lipca 1992 r. jednoznacznie wskazała, iż proces rozpadu państwa jugosłowiańskiego, który został stwierdzony w opinii nr 1, jest już zakończony i SFRJ przestała istnieć. Z rozpadem SFRJ wciąż nie były pogodzone rządy w Belgradzie i Podgoricy. 27 kwietnia 1992 roku ogłoszono nową konstytucję, w której proklamowano powstanie Federalnej Republiki Jugosławii (FRJ) składającej się z Serbii i Czarnogóry. Utrzymywano, że FRJ jest kontynuatorem ciągłości prawnomiędzynarodowej SFRJ i przejmuje jej wszystkie prawa i obowiązki. Pomimo iż utworzenie FRJ nie zapobiegło uznaniu czterech nowych państw powstałych wskutek rozpadu SFRJ, miało swoje polityczne cele⁸:

- zapobieżenie uznaniu państwa FRJ od nowa,
- przejęcie członkostwa SFRJ w organizacjach międzynarodowych, zachowanie praw i obowiązków wynikających z licznych umów międzynarodowych, zachowanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych nawiązanych za czasów SFRJ.

W opinii nr 8 Komisja przywołała fakt utworzenia przez Serbię i Czarnogórę nowego państwa jako jeden z dowodów na to, że SFRJ już nie istnieje. Powołała się również na rezolucję 757 z 1992 r. Zgromadzenia Ogólnego ONZ, w której odmówiono FRJ automatycznego kontynuowania członkostwa SFRJ w ONZ. Potwierdzono tym samym, że społeczność międzynarodowa uważa państwo utworzone przez Serbię i Czarnogórę za zupełnie nowy i odrębny podmiot.

W opinii nr 9 z 4 lipca 1992 roku Komisja wskazała, że rozpad SFRJ oznacza, iż wszystkie powstałe w jej miejsce i w jej granicach terytorialnych państwa są jej sukceso-

7 W obecnym stanie prawnym Konwencja wiedeńska z 1978 r. o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów jest obowiązująca, ponieważ ratyfikowało ją co najmniej 20 państw (taki był wymóg w niej zawarty). Konwencja weszła w życie w 1996 r. Nie ma wciąż mocy obowiązującej Konwencja wiedeńska z 1983 r. o sukcesji państw w odniesieniu do mienia, archiwów i długów państwowych.

8 V. Đ. Degan, *op. cit.*, s. 849.

rami i muszą wspólnie uzgodnić w drodze umowy międzynarodowej kwestie wynikające z rozpadu. Komisja podkreśliła, że:

- w osiągnięciu porozumienia strony muszą się opierać na zasadach wyrażonych w Konwencjach z 1978 i 1983 roku,
- należy w pełni uwzględnić zasadę równości praw i obowiązków między państwami,
- członkostwo w organizacjach międzynarodowych musi być zakończone zgodnie z ich statutami i żadne z sukcesorów nie może na wyłączność rościć sobie praw przysługujących wcześniej SFRJ,
- majątek SFRJ znajdujący się w państwach trzecich oraz jej aktywa i długi muszą zostać równo podzielone między sukcesorów,
- strony muszą rozwiązać sporne zagadnienia wyłącznie przy użyciu środków pokojowych, w zgodzie z zasadami Karty NZ⁹.

W opinii nr 10 Komisja przyznała, że FRJ nie może się cieszyć uznaniem międzynarodowym, jakie posiadała SFRJ. To od woli innych państw zależy bowiem czy uznają ją za pełnoprawny podmiot prawa międzynarodowego. Samo uznanie zależne jest natomiast od spełnienia warunków określonych przez prawo międzynarodowe i przedstawionych w deklaracji z 16 grudnia 1991 r. dotyczącej uznawania nowych państw w Europie Wschodniej i Związku Radzieckim.

W opinii nr 11 określone zostały daty sukcesji wszystkich pięciu państw powstałych z rozpadu SFRJ, a także podkreślono, że o ile strony nie umówią się inaczej, daty te są również datami przejścia majątku, archiwów i długów SFRJ na państwa sukcesorów¹⁰. Komisja określiła daty sukcesji następująco:

- Chorwacja 8 października 1991 roku,
- Słowenia 8 października 1991 roku,
- Macedonia 11 listopada 1991 roku,
- BiH 6 marca 1992 roku,
- FRJ 27 kwietnia 1992 roku.

⁹ ILM, *op. cit.*, s. 1525.

¹⁰ *Mišljenja Arbitražne komisije o procesu raspada i o kriterijima za prestanak postojanja bivše SFRJ*, [w:] „Politička misao”, Vol. XXXIII, (1996.), nr 1, s. 177.

Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 1978 roku

Konwencja wiedeńska z 1978 roku o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów reguluje sposób sukcesji umów międzynarodowych w zależności od tego, jak doszło do powstania, bądź zaprzestania istnienia państw. Z punktu widzenia upadku SFRJ, znaczenie mają przepisy odnoszące się do sukcesji umów w przypadku secesji bądź rozpadu państwa¹¹.

Konwencja zakłada ciągłość umów zawieranych przez poprzednika i ich automatyczną sukcesję przez sukcesorów. Umowy obowiązujące na całości terytorium poprzednika pozostają w mocy wobec wszystkich państw następców. Z kolei umowy zawarte przez poprzednika, ale odnoszące się tylko do którejś z części składowych, obowiązują wyłącznie na terytorium tego sukcesora¹². Istnieje jednak możliwość modyfikacji tych postanowień w drodze porozumienia między stronami, bądź też jednostronnie, na podstawie zasady *rebus sic stantibus*. Zasadnicza zmiana okoliczności może stanowić podstawę wygaśnięcia lub wycofania się z traktatu, jeśli stosowanie umowy w zmienionych warunkach byłoby niezgodne z jej celem lub przedmiotem bądź też w zasadniczy sposób modyfikowałoby warunki jej funkcjonowania¹³.

Zgodnie z tymi postanowieniami działała FRJ, która ogłosiła siebie jedynym i wyłącznym sukcesorem SFRJ. Zadeklarowała przestrzeganie wszystkich umów podpisanych przez byłą Jugosławię, zarówno dwu-, jak i wielostronnych. Ze stanowiskiem tym nie zgadzała się społeczność międzynarodowa, która nie uznawała identyczności tych dwóch państw. W większości przypadków, FRJ nie była wymieniana na listach stron poszczególnych umów wielostronnych, w odróżnieniu od SFRJ, która wciąż na nich widniała.

Pozostałe republiki SFRJ opierały się na zasadzie *tabula rasa* (*clean state*) odnoszącej się do nowych państw niepodległych, powstałych w Afryce w wyniku dekolonizacji. Zgodnie z nią nowe państwa nie są związane żadnymi umowami międzynarodowymi zawartymi przez poprzednika. Mają prawo do ich sukcesji, ale nie są do niej zobowiązane.

Konwencja różnicuje również reżim sukcesji ze względu na umowy wielostronne i dwustronne. Do umów wielostronnych stosuje się tak zwane prawo opcji. Polega ono na jednostronnej notyfikacji pozostałym stronom umowy swojej woli odnośnie sukcesji umowy zawartej przez poprzednika. Decyzja ta jest niezależna od woli pozostałych stron¹⁴.

W ten sposób postąpiła właśnie FRJ. Pozostałe republiki uregulowały kwestie umów wielostronnych zawartych przez SFRJ w specjalnych dokumentach i aktach prawnych.

11 Te dwa przypadki zostały w Konwencji potraktowane jednakowo.

12 Art. 34 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej z 1978 r., ..., *op. cit.*

13 Art. 34 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej z 1978 r., ..., *op. cit.*

14 Art. 27 Konwencji wiedeńskiej z 1978 r., ..., *op. cit.*

Chorwacja i Słowenia w swoich deklaracjach niepodległościowych z 25 czerwca 1991 roku ogłosiły, że będą przestrzegać obowiązujących zasad prawa międzynarodowego oraz gwarantują wykonywanie zobowiązań międzynarodowych wynikających z umów zawartych przez SFRJ, a odnoszących się do ich terytoriów¹⁵. Notyfikowały pozostałym stronom zamiar sukcesji tych umów, zastrzegając, że nie mogą być one sprzeczne z ich konstytucjami. Do kilku z umów, których stroną była SFRJ, obie republiki przystąpiły jako nowe strony. Problemem stanowią umowy, o których rządy obu republik nie wspomniały w deklaracjach. Na początku lat dziewięćdziesiątych Chorwacja zadeklarowała sukcesję 67 spośród 118 umów wielostronnych zawartych przez SFRJ¹⁶, a Słowenia 64. Nie jest do końca jasne, jak należy rozumieć sytuację prawną pozostałych umów. Zgodnie z Konwencją wiedeńską należałoby zakładać ich automatyczną sukcesję i obowiązywanie, ale praktyka ze strony Chorwacji wskazuje na notyfikowanie sukcesji poszczególnych umów, a w przypadku Słowenii notyfikację o odrzuceniu.

Jako dzień, od którego zaczynają obowiązywać postanowienia dotyczące sukcesji umów wielostronnych zawartych przez SFRJ, Chorwacja wskazała 8 października 1991 roku. Weszła wtedy w życie deklaracja niepodległości, której obowiązywanie zostało zawieszona na okres 3 miesięcy. Słowenia zadeklarowała 25 czerwca, czyli dzień ogłoszenia deklaracji o niepodległości.

Macedonia wyraziła wolę kontynuacji umów zawartych przez SFRJ. Deklarację ogłosiła jednak tylko w stosunku do 34 spośród 118, a do kilku innych przystąpiła jako nowa strona. Data krytyczna to data ogłoszenia niepodległości, czyli 17 września 1991 roku.

BiH ogłosiła deklarację sukcesji umów zawartych przez SFRJ odnoszących się do jej terytorium oraz do zawartych przed 18 listopada 1990 roku¹⁷, zastrzegając sobie prawo do ich wypowiedzenia. Podobnie jak w przypadku Macedonii, datą krytyczną została data ogłoszenia niepodległości, to jest 6 marca 1992 roku.

W myśl przepisów Konwencji dwustronne umowy międzynarodowe są wiążące dla sukcesora, jeżeli druga strona wyrazi na to zgodę. Niektóre umowy przestały obowiązywać samoistnie ze względu na zmiany terytorialne powstałe w wyniku rozpadu SFRJ. Wiele umów w początkowej fazie sukcesji było milcząco stosowanych do czasu, kiedy sukcesorzy, bądź państwa strony nie potwierdziły lub nie odnowiły ich poprzez zawarcie nowych porozumień. W dalszej części artykułu zaprezentowane zostaną sposoby, w jakie republiki byłej SFRJ rozwiązały kwestię sukcesji umów dwustronnych. Bardzo trudne byłoby oczywiście prześledzenie wszystkich przypadków szczegółowo, dlatego

15 Pkt. III, *Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske*, „Narodne Novine”, nr 31; 25. lipnja 1991.

16 W. Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowo prawne (1990–1992)*, Warszawa 1998, s. 105.

17 *Ibidem*, s. 107.

pojawią się odniesienia tylko do niektórych państw, co mimo wszystko pozwoli zobrazować praktykę sukcesorów SFRJ.

FRJ porozumiała się z rządem Wielkiej Brytanii, że obowiązywać będą między nimi wszystkie zawarte wcześniej umowy. Podobne porozumienia zawarte zostały między innymi z Polską i Austrią. W przypadku Austrii takie postępowanie może oznaczać uznanie ciągłości i tożsamości FRJ z byłą Jugosławią, ponieważ w stosunkach z innymi sukcesorami kierowała się ona zasadą *tabula rasa*¹⁸.

Chorwacja zdecydowała się zawrzeć porozumienia w sprawie sukcesji wszystkich dwustronnych umów międzynarodowych między innymi z Austrią, Belgią, czy też Niemcami. Miały to być rozwiązania tymczasowe, które pozwoliłyby wypełnić powstałą lukę prawną, aż do momentu zawarcia nowych umów¹⁹. W wielu przypadkach nie doszło jednak do ich podpisania (np. RFN, Austria)²⁰. W stosunkach z Polską rządy obu państw zawarły umowę poprzez wymianę not z 13 kwietnia 1995 roku, która zawierała dwie listy umów polsko-jugosłowiańskich. Na pierwszej z nich znalazły się te, które mają być stosowane w stosunkach polsko-chorwackich, a na drugiej przestające obowiązywać.

Słowenia w stosunkach z RFN postąpiła w identyczny sposób jak Chorwacja z Polską. W rezultacie wymiany not z 30 marca i 19 kwietnia 1993 roku zawarta została umowa obejmująca dwie kategorie umów jugosłowiańsko-niemieckich. Pierwsze miały obowiązywać w stosunkach słoweńsko-niemieckich, a drugie to umowy wygasłe. Dodatkowo wprowadzona została klauzula, która stwierdzała możliwość obowiązywania jeszcze innych umów, niż te wymienione w tekście umowy. Z Austrią rząd słoweński prowadził negocjacje co do umów mających obowiązywać w ich obustronnych stosunkach. Podkreślono jednak, że strony będą się kierować zasadą maksymalnej kontynuacji stosunków traktatowych. W wyniku negocjacji zawarto 16 października 1992 roku dwie umowy, z których jedna dotyczyła umów wymagających ratyfikacji przez prezydenta i parlament, a druga dotyczyła umów rządowych. W ten sposób zrealizowano w pełni zasadę *tabula rasa*, zgodnie z którą niewymienione w umowach z października 1992 roku umowy austriacko-jugosłowiańskie uznano za nigdy nie obowiązujące w stosunkach Austrii ze Słowenią.

Rządy BiH oraz Macedonii opowiedziały się za wyrażoną w Konwencji wiedeńskiej z 1978 roku zasadą automatycznej sukcesji umów międzynarodowych i w większości przypadków notyfikowały drugim stronom obowiązywanie w obecnych stosunkach umów zawartych przez te strony z Jugosławią. W obu przypadkach Austria chciała porozumieć się na tej samej zasadzie jak ze Słowenią – zawrzeć umowę, w której wskazane byłyby umowy między nimi obowiązujące. Nie doszło jednak do takich porozumień.

18 *Ibidem*, s. 110.

19 D. Dimitrijević, *Sukcesija ugovora u savremenoj međunarodnoj praksi*, „Međunarodni Problemi 2”, 2012, s. 172.

20 W. Czapliński, *op. cit.*, s. 110.

Jak wskazuje Duško Dimitrijević, z uniwersytetu w Belgradzie, biorąc pod uwagę sposób, w jaki dochodziło do sukcesji umów międzynarodowych, to jest poprzez jednostronne deklaracje, w drodze wymiany not, czy też zawarcie nowych porozumień, wyczerpane zostały możliwości zgodne z art. 34 Konwencji z 1978 roku. Jeśli te rozwiązania porównamy z zasadami dotyczącymi wyrażania zgody na zawarcie umowy, wyrażonymi w Konwencji wiedeńskiej z 1969 roku o prawie traktatów i Konwencji wiedeńskiej o prawie umów między państwami i organizacjami międzynarodowymi z 1969 roku, z całą pewnością możemy stwierdzić, iż proces ten odbywał się w ogólnych ramach prawa międzynarodowego²¹.

Umowa w sprawie sukcesji po byłej SFRJ z 2001 roku

Problem sukcesji został ostatecznie rozwiązany podpisaniem umowy międzynarodowej przez wszystkie byłe republiki SFRJ. Po trwających osiem lat negocjacjach, prowadzonych pod auspicjami Pokojowej Konferencji ds. byłej Jugosławii, 29 czerwca 2001 r. w Wiedniu ministrowie spraw zagranicznych podpisali *Umowę w sprawie sukcesji po byłej SFRJ*.

Zgodnie z zapisami Umowy, miała ona wejść w życie po trzydziestu dniach od ratyfikacji przez wszystkie byłe republiki. Uprawnione do ratyfikacji organy prawie wszystkich państw stron dokonały tego aktu natychmiast po jego podpisaniu. Wyjątkiem okazała się Chorwacja, która wstrzymywała się z ratyfikacją przez trzy lata. Powodem było to, że chorwacka Komisja finansowa ustaliła, że z 650 mln dolarów depozytu walutowego, którym władał Narodowy Bank Jugosławii (NBj) pod koniec lat dziewięćdziesiątych i który miał zostać podzielony pomiędzy sukcesorów, zostało zaledwie 50 mln²².

Ostatecznie parlament chorwacki wyraził zgodę na ratyfikację Umowy, której dokonano w marcu 2004 roku. Dokument ten ma znaczenie nie tylko prawne, tworząc warunki do zakończenia wieloletniego postępowania dotyczącego sukcesji po Jugosławii i zabezpieczenia podstaw prawnych do podziału majątku SFRJ, ale także polityczne, ponieważ oznacza ostatecznie zerwanie wszelkich związków między byłymi republikami.

Porozumienie opiera się w znacznej mierze na przepisach zawartych w Konwencjach wiedeńskich dotyczących sukcesji. Składa się z preambuły oraz trzynastu artykułów przedstawiających zasady sukcesji zgodne z prawem międzynarodowym i porozumieniem stron oraz sposoby szybkiego rozwiązywania ewentualnych sporów dotyczących tłumaczenia tekstu Umowy i stosowania jego regulacji.

Artykuł 3. ustanawia Wspólny Komitet Stały, który ma czuwać nad tym, aby proces sukcesji przebiegał zgodnie z postanowieniami Umowy. W jego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich byłych republik.

21 D. Dimitrijević, *op. cit.*, s. 173.

22 A. Skenderović, *Ugovor o pitanjima sukcesije iza bivše SFRJ*, [w:] „Suvremeno poduzetništvo”, 11(2004), s. 147.

W art. 8. państwa zobowiązują się podjąć wszelkie działania zgodne ze swoim wewnętrznym prawodawstwem, które zagwarantują uznawanie prawnych następstw wynikających z Umowy przed ich sądami i organami administracji, a także zapewnić równy dostęp do sądów i innych organów obywatelom wszystkich republik w celu ochrony ich praw wynikających z postanowień Umowy. Gdyby nie było takiego zapisu, obywatele musieliby podejmować wszelkie działania w drodze dyplomatycznej. Zaangażowane zostałyby wówczas ministerstwa oraz placówki dyplomatyczno-konsularne.

Integralną część stanowi także siedem aneksów szczegółowo regulujących kwestie sukcesji poszczególnych przedmiotów.

Aneks A reguluje kwestie dotyczące ruchomości i nieruchomości stanowiących majątek byłej Jugosławii, który znajduje się na terytorium jednej z jej byłych republik. Wyłączone są więc z przepisów ruchomości i nieruchomości znajdujące się poza jej byłymi granicami. Przyjęta została zasada *rei sitae*, zgodnie z którą majątek znajdujący się na terytorium danej republiki w dniu ogłoszenia przez nią niepodległości, przechodzi na to państwo. Wyjątek stanowi majątek ruchomy mający dużą wartość i znaczenie dla innych państw następców, taki jak np. dzieła sztuki, rękopisy, książki, przedmioty o znaczeniu historycznym, archiwa etc. Wówczas przechodzą one na to państwo, dla którego stanowią najwyższą wartość.

Artykuły Aneksu B regulują kwestie związane z majątkiem dyplomatycznym i konsularnym SFRJ. Mowa tu o samych przedstawicielstwach, jak i znajdujących się w nich rzeczach ruchomych. Zgodnie z Umową rzeczy ruchome dzielą los nieruchomości. Nieruchomość przejęta przez określone państwo przechodzi na nią wraz ze wszystkimi rzeczami ruchomymi. To 123 przedstawicielstwa znajdujące się na całym świecie. W trakcie negocjowania treści Umowy państwa podzieliły się następująco: BiH przypadła ambasada SFRJ w Londynie, Chorwacji ambasada w Paryżu, Macedonii konsulat generalny w Paryżu, Słowenii ambasada w Waszyngtonie, a FRJ rezydencja w Paryżu. Pozostały majątek ma zostać rozdzielony w osobnych umowach międzynarodowych. Przedstawicielstwa konsularne i dyplomatyczne zostały pogrupowane według położenia geograficznego, a każdemu państwu przypada następujący procent w każdej z grup:

- BiH 15%,
- Chorwacji 23,5%,
- Macedonii 8%,
- Słowenii 14%,
- FRJ 39,5%.

Celem takiego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, w której dane państwo posiada swój majątek skupiony tylko w jednej części Ziemi²³.

Każde z państw, które wejdzie w posiadanie majątku dyplomatycznego i konsularnego, zobowiązane jest do dbania o nie, dokonywania wszelkich napraw, mając na względzie obowiązek ich ochrony przed zagubieniem, zniszczeniem, czy też popsuciem, a także zapłaty odszkodowania, jeśli poniesione zostaną jakiegokolwiek szkody.

Aneks C odnosi się do finansowych aktywów i pasywów (z wyłączeniem tych, o których stanowi dodatek do Umowy). Aktywa obejmują takie dobra jak gotówka, złoto, metale szlachetne, papiery wartościowe i rachunki powiązane. Pasywa to wszelkie długi i gwarancje byłej Jugosławii, zobowiązania NBJ względem innych banków. W art. 3, aneksu zaznaczono, że w praktyce większa część aktywów i pasywów została już podzielona w drodze porozumień zawieranych między samymi następcami, a także państwami następcami a instytucjami finansowymi, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy. Te porozumienia nie będą już zmieniane. Byłe republiki podzielią się pozostałą częścią majątku zgodnie z przyjętym w art. 5 ust. 2 kluczem:

- BiH 15,5%,
- Chorwacja 23%,
- Macedonia 7,5 %,
- Słowenia 16%,
- FRJ 38%.

Zgodnie z art. 7. wszelkie gwarancje Jugosławii albo BNJ dotyczące lokat walutowych znajdujących się w banku komercyjnym lub jego oddziale na terytorium któregośkolwiek z państw następców przed ogłoszeniem przez nie niepodległości, będą przedmiotem negocjacji prowadzonych pod auspicjami Banku Rozrachunków Międzynarodowych. Należy zwrócić szczególną uwagę na lokaty walutowe należące do jednostek.

W art. 8. stwierdzono, że wszelki wkład do Funduszu federacyjnego na rozwój najsłabiej rozwiniętych republik, przede wszystkim Kosowa, nie będzie republikom zwrócony. Ponadto anulowane zostają również wszelkie długi i kredyty republik wobec Funduszu.

Art. 10. stanowi o przyjęciu przez każdego sukcesora swojej waluty, co jest przejawem jej monetarnej niezależności. Żadne z państw nie może wysuwać wobec pozostałych roszczeń finansowych ani wszczynać postępowań w związku z wprowadzeniem przez nie swojej waluty albo ustaleniem niezależności finansowej.

Aneks D reguluje zagadnienia związane z archiwami. Państwowe archiwa SFRJ obejmują wszystkie dokumenty²⁴ bez względu na czas ich powstania, rodzaj i miejsce

²³ *Ibidem*, s. 150.

²⁴ Pod pojęciem dokumenty należy rozumieć nagrania filmowe, zapisy audio, video oraz inne nagrania, jak również wszelkie formy zapisów i dokumentów przedstawiających dobra kultury.

przechowywania, które utworzyła lub przyjęła SFRJ lub dowolny jej organ w trakcie wykonywania swoich funkcji, a które 30 czerwca 1991 r. stanowiły część porządku wewnętrznego i które były przechowywane i traktowane jako archiwum zgodnie z ustawą o archiwach państwowych. W związku z sukcesją archiwów wskazuje się na dwie zasady. Zgodnie z zasadą pochodzenia archiwa przypadają temu państwu, w którym powstały. Dokumenty, które utworzono w latach 1918–1990 w jednym z obecnych państw sukcesorów, a zostały wywiezione do Belgradu, powinny wrócić do tego państwa. Druga zasada – trafności funkcjonalnej (*functional pertinence*) – stanowi, że archiwum przypada temu państwu, do którego się odnosi jego zawartość. Jeżeli archiwum odnosi się do dwóch lub więcej państw, państwa te muszą się porozumieć, u którego z nich pozostanie oryginał, a pozostałym umożliwić skopiowanie materiałów.

W kwestii pozostałych archiwów, które nie zaliczają się do wymienionych w pierwszych artykułach aneksu, państwa sukcesorzy zobowiązani są do zawarcia porozumienia w ciągu sześciu miesięcy od wejścia w życie Umowy. Mogą w tym porozumieniu podzielić archiwa między siebie, bądź uznać je za wspólne dziedzictwo, wówczas każde z nich stanie się sukcesorem takich dokumentów. Porozumienie powinno być zawarte zgodnie z zasadą poszanowania całości archiwum, co umożliwiłoby i ułatwiło dostęp do niego i jego przeszukiwanie.

Aneks E dotyczący emerytur odnosi się do sytuacji osób, które osiągnęły emeryturę jeszcze w trakcie istnienia SFRJ. Każde państwo wypłaci emeryturę tym, którzy płacili składki w tym państwie, bez względu na narodowość, miejsce przebywania, pobyt stały czy obywatelstwo. Kolejny artykuł zobowiązuje państwa do przejęcia odpowiedzialności i wypłacania emerytur swoim obywatelom pełniącym funkcję urzędników publicznych bądź wojskowych bez względu na miejsce pobytu, jeżeli emerytury te były finansowane z budżetu lub innych funduszy federacji. W przypadku, gdy jakaś osoba ma więcej niż jedno obywatelstwo, do wypłacania emerytur zobowiązane jest państwo, na którego terytorium ta osoba przebywa. Jeśli taka osoba nie przebywa na terytorium żadnego z państw, którego ma obywatelstwo, wówczas emerytura jest wypłacana przez państwo, na którego terytorium osoba przebywała przed 1 czerwca 1991 r. Istnieje możliwość, aby państwa porozumiały się między sobą co do kwestii emerytur w drodze umowy. Wówczas umowa znajduje pierwszeństwo w zastosowaniu przed przepisami Umowy w sprawie sukcesji po byłej SFRJ.

Aneks F reguluje zagadnienia praw, interesów i obowiązków, które nie wliczają się do żadnego z pozostałych aneksów, na przykład prawa własności intelektualnej – patentów, znaków towarowych, praw autorskich. Jeśli przedmiotem sukcesji będzie jedno z nich, wówczas decyzję podejmuje Wspólny Komitet Stały.

Ostatni z aneksów – Aneks G – reguluje kwestie dotyczące własności prywatnej oraz praw nabytych. Odnosi się on do majątku osób fizycznych i byłych jugosłowiańskich przedsiębiorstw. Zgodnie z art. 2. prawo do rzeczy ruchomych i nieruchomości, które

stanowiły własność obywateli lub osób prawnych SFRJ przed 31 grudnia 1990 roku, zostanie uznane, a majątek ten ochroniony i zwrócony, zgodnie ze standardami i normami prawa międzynarodowego, bez względu na narodowość, obywatelstwo, pobyt czasowy czy stały tych osób. Chodzi o majątek osób fizycznych i prawnych, który znajduje się na terytorium jakiegoś z państw sukcesorów i został przez te osoby opuszczony w wyniku wygnania, bądź uchodźstwa, i który to państwo ma obowiązek zwrócić. Jeżeli w jakimś przypadku osoba nie będzie mogła wykonać swojego prawa, wówczas będzie jej przysługiwać prawo do odszkodowania. Wszelkie próby przeniesienia praw własności i praw nabytych uczynione po 30 grudnia 1990 roku, pod przymusem lub w sposób niezgodny z zasadami wyrażonymi w art. 2. są nieważne.

Pomimo jasnych postanowień zawartych w tym aneksie budzi on największe kontrowersje i najwięcej jest problemów związanych z jego stosowaniem. Brak jest między republikami zgody, co do tego, czy można swojego majątku dochodzić na podstawie Umowy, czy też nie. W Chorwacji toczy się wiele procesów, w których powodowie starali się, powołując się na Umowę i jej Aneks G, ustalić nieważność prawa własności zarejestrowanego właściciela i przenieść to prawo na siebie. Sąd Najwyższy Chorwacji odrzucał jednak takie skargi. W orzeczeniu Rev 900/07-2 z 5 marca 2008 roku, uzasadniając to faktem, iż w art. 2 ust. 1 Aneksu wyraźnie jest napisane, że prawo własności zostanie obywatelowi przyznane, po czym dopiero będzie mógł się na nie powoływać i w konsekwencji nieruchomości zostanie mu zwrócona. W ust. 2 dodano, że jeżeli jakaś osoba nie może tego prawa wykonać, wówczas należy jej się odszkodowanie. Jak uznał SN, na tej podstawie należy przyjąć, że w pierwszej kolejności powinno zostać przeprowadzone postępowanie w sprawie przysługiwania konkretnej osobie prawa do danej własności przed grudniem 1990 r. i uznanie tego prawa. Następnie będzie można rozstrzygać o zwrocie nieruchomości bądź wypłacie odszkodowania. Chorwacja stoi więc na stanowisku, że nie można bezpośrednio opierać się na tej Umowie, z czym oczywiście nie zgadzają się władze w Belgradzie.

Problem stanowi również fakt, że w większości przypadków władze chorwackie dokonywały szybkiej i na szeroką skalę prywatyzacji mienia obywateli Serbii. Majątek serbski został w dużej mierze rozprzedany. Doprowadziło to do tego, że w procesie pojawiają się osoby trzecie, tak zwani trzeci właściciele, którzy również będą żądać spłat dla siebie za odebrane im mienie²⁵. Władze w Belgradzie czyniły to w dużo mniejszym stopniu, w większości przypadków przepisując mienie chorwackich przedsiębiorstw na państwo. Głośny przypadek dotyczył prywatyzacji paliwowej spółki Beopetrol. Chorwackie przedsiębiorstwo naftowe INA miało ponad 200 stacji paliwowych, które po rozpadzie SFRJ znalazły się na terytorium nowego państwa – FRJ. Na tych aktywach powstała spółka Beopetrol. W 2000 roku INA chciała odzyskać swoje aktywa znajdujące

25 V. Marjanović, *Tko je koliko kome 'jamio' – pitanje je sad!*, [w:] „Slobodna Dalmacija”, 04.08.2012.

się w FRJ, ale jej się to nie udało. W 2003 roku rząd w Belgradzie, pomimo sprzeciwów płynących z Zagrzebia, zdecydował się sprzedać 80% akcji rosyjskiemu przedsiębiorstwu naftowemu Lukoil²⁶.

Ponieważ Serbia miała w Chorwacji więcej nieruchomości niż Chorwacja w Serbii, władze w Belgradzie naciskały początkowo na Zagrzeb, aby szanował i stosował się do postanowień Aneksu G. Kiedy jednak Serbowie sprzedali chorwackie stacje benzynowe Rosjanom, to zarówno Serbii, jak i Chorwacji przestało zależeć na przestrzeganiu tego aneksu²⁷.

Sukcesja obywatelstwa

Sukcesja obywatelstwa była rzeczą najmniej problematyczną. W konstytucji z 1974 roku wpisana została zasada, zgodnie z którą w federacji obowiązywały dwa obywatelstwa, silnie ze sobą powiązane i zależne od siebie. Obywatelstwo federacyjne i republikańskie²⁸.

Obywatelstwo republikańskie było pierwotnym. Jeżeli jakaś osoba posiadała obywatelstwo którejkolwiek z republik SFRJ, automatycznie posiadała również obywatelstwo samej federacji. Nie było jednak możliwe jednoczesne posiadanie obywatelstwa dwóch republik. Nabycie kolejnego oznaczało utratę pierwszego. Ponadto nie było możliwości pozbawienia obywatela obywatelstwa²⁹.

W związku z tak ustalonymi zasadami obywatelstwo każdej z republik stało się automatycznie obywatelstwem nowego państwa. Nieco niepotrzebnego zamieszania mogły wprowadzać przepisy FRJ, która wciąż jeszcze utrzymywała obywatelstwo podwójne. Dopiero w 1996 r. wprowadzono nowe ustawodawstwo, które potwierdziło istnienie obywatelstwa wyłącznie Serbii bądź Czarnogóry. Każde z nich równoznaczne było z posiadaniem obywatelstwa federacji³⁰. Dla osób posiadających obywatelstwo SFRJ, ale nie będących obywatelami czy to Serbii, czy to Czarnogóry, wprowadzono możliwość nabycia obywatelstwa FRJ w drodze nadania, z zastrzeżeniem, że osoby te nie mogły być wcześniej obywatelami innego państwa³¹.

Pozostałe republiki wydały własne ustawy dotyczące kwestii obywatelstwa. Słowenia w ustawie z 5 czerwca 1991 roku przyjęła, że obywatelem Słowenii są osoby posiadające obywatelstwo Republiki Słoweńskiej oraz stali mieszkańcy Słowenii, którzy nabyli obywatelstwo przed wejściem w życie ustawodawstwa federalnego o dwustopniowym oby-

26 B. Dowgielski, *MOL: Lukoil pogodzi INA z Beopetroleum?*.

27 P. Arbutina, *Mrtvi aneks na papiru*, [w:] „Novosti. Samostalni srpski tjednik” 11. April 2014.

28 Art. 249 Konstytucji Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z 1974 r., „Službeni list SRJ”, nr 9/74.

29 Szczegółowo kwestie obywatelstwa regulowała ustawa z 24 grudnia 1976 r. o obywatelstwie.

30 Art. 46 ustawy o jugosłowiańskim obywatelstwie, „Službeni list SRJ”, nr 33/96.

31 Art. 48 ust. 2 ustawy o jugosłowiańskim obywatelstwie, *op. cit.*

watelstwie³². Inne osoby miało prawo nabycia obywatelstwa Słowenii, pod warunkiem, że zamieszkiwały jej terytorium przed 23 grudnia 1990 roku³³.

Takie same regulacje przyjęła Macedonia w ustawie z 29 października 1992 roku, z tym, że osoby nie mające obywatelstwa macedońskiego w okresie istnienia federacji jugosłowiańskiej mogą nabyć obywatelstwo pod warunkiem zamieszkiwania terytorium Macedonii przez okres co najmniej 15 lat³⁴.

Kwestie obywatelstwa BiH uregulowane zostały w Konstytucji, która stanowi Aneks 4. do porozumienia z Dayton z 1995 roku. Zgodnie z art. 1 ust. 7 Konstytucji BiH, obywatelstwo tego państwa obejmuje obywatelstwo poszczególnych części składowych, którego regulacja należy do kompetencji władz lokalnych oraz obywatelstwo państwowe, które regulowane jest prawem tworzonym przez Zgromadzenie Parlamentarne³⁵. Osoba posiadająca obywatelstwo którejkolwiek z części składowych BiH automatycznie posiada również obywatelstwo państwowe. Na podstawie art. 1 ust. 7 pkt d. dopuszczone zostało podwójne obywatelstwo, które można nabyć na podstawie umowy międzynarodowej. Jednak wtedy osoby legitymujące się obywatelstwem BiH mogą uczestniczyć w wyborach ogólnych i lokalnych tylko wtedy, kiedy mają miejsce zamieszkania na terytorium BiH³⁶.

Chorwacja uregulowała kwestie obywatelstwa w ustawie o obywatelstwie z 26 czerwca 1991 roku. Określała ona szczegółowe zasady nabycia i utraty obywatelstwa chorwackiego, wprowadzając jednak pewne wymogi dla osób, które nie posiadały wcześniej obywatelstwa Republiki Chorwackiej. Osoby takie mogą nabyć obywatelstwo na dwa sposoby: w drodze naturalizacji i poprzez złożenie deklaracji. Zgodnie z art. 30, na podstawie deklaracji obywatelstwo mogą nabyć osoby, które należały do narodu chorwackiego i w dniu wejścia w życie ustawy o obywatelstwie miały miejsce zamieszkania w Chorwacji nie krócej niż 10 lat³⁷. Art. 8. stanowi, że naturalizowane mogą zostać osoby mieszkające w Chorwacji, nie krócej niż 5 lat i które wykazują się znajomością kultury i języka chorwackiego, znają pismo łacińskie oraz podporządkowali się prawu chorwackiemu³⁸.

32 Dwustopniowy podział na obywatelstwo federacyjne i republikańskie po raz pierwszy został wprowadzony konstytucją Jugosławii z 1963 r.

33 Art. 39a, Ustawa o obywatelstwie Słowenii, „Uradni list RS”, nr 1/91.

34 Art. 34 Ustawy o obywatelstwie Macedonii, „Služben vesnik na RM”, nr 67/92.

35 Art. 1 ust. 7 Konstytucji BiH, Daytonski sporazumi: Aneks 4 – Ustav Bosne i Hercegovine (Pariz, 14. 12. 1995.), [w:] *Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991. – 1995.*, red. M. Tuđman, I. Bilić, Zagrzeb 2005.

36 Art. 1 ust. 7 Konstytucji BiH, *op. cit.*

37 Art. 30 Ustawy o obywatelstwie chorwackim, „Narodne Novine”, nr 53/1991.

38 Art. 8 Ustawy o obywatelstwie chorwackim, *op. cit.*

Podsumowanie

Pomimo że od rozpadu państwa upłynęło już ponad dwadzieścia lat, pewne obszary sukcesji wciąż jeszcze nie zostały do końca wyjaśnione. Najmniej problemów sprawiło rozliczenie się z umowami międzynarodowymi, z kolei kwestie związane z majątkiem państwa budzą wciąż ogromne emocje.

Wydawać się może, że sukcesem okazało się już samo podpisanie Umowy w sprawie sukcesji po byłej SFRJ, co przecież jest swego rodzaju konsensusem. Oznacza to, że były republiki musiały dojść do pewnego porozumienia. Jak już wcześniej wspomniano, same prace nad dokumentem trwały kilka lat, a w życie wszedł dopiero po upływie trzech lat od podpisania. Ukazuje to dobitnie, jak trudno jest osiągnąć jakąkolwiek zgodę na tym obszarze.

Nie może być oczywiście satysfakcjonujące jedynie podpisanie porozumienia. Powstało ono przecież w konkretnym celu i należy ten cel realizować. To kolejne trudne zadanie, jakie stoi przed sukcesorami socjalistycznej Jugosławii. Sprawy idą bardzo opornie, bowiem rządy nie spieszą się z realizacją postanowień poszczególnych aneksów. Najdalej posunięte są działania związane z sukcesją majątku dyplomatycznego, co pewnie wynika z niskiej drażliwości tego zagadnienia. Jednak pozostałe aneksy nie są stosowane tak, jak należałoby się tego spodziewać, skoro od wejścia w życie Umowy minęło już 10 lat. Najsłynniejszy Aneks G omijany jest szerokim łukiem i na razie nie zanoszą się niestety na to, aby zaczęto stosować się do jego postanowień³⁹. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że o wielu kwestiach decyduje polityka, a sprawiedliwość i prawo stawiane są na dalszym planie.

Zapewne minie jeszcze sporo czasu, zanim państwa dojdą do całkowitego porozumienia we wszystkich, dotąd nierozstrzygniętych spornych kwestiach.

SUMMARY

The succession of states after the breakup of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia

The Socialist Federal Republic of Yugoslavia ceased to exist in 1991, though some topics concerned with the succession of its constituent states were not regulated for a long time afterwards. This issue and the efforts to solve it were examined by the Arbitration Commission of the Peace Conference on the former Yugoslavia. When answering all the related questions, the Arbitration Commission used as a basis the 1978 Vienna Convention on the Succession of States in respect of Treaties and the 1983 Vienna Convention on the Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts. The final

³⁹ V. Marjanović, *op. cit.*

solution to the problem of SFRY succession was found in 2001 when the Agreement on Succession Issues was signed, although it came into force three years later. There were no problems with the succession of citizenship. Under the 1974 Constitutional Act of SFRY, there were two citizenships in the federation – federal and republican. Therefore, after the breakup of Yugoslavia, republican citizenship became the citizenship of a new state.

KEYWORDS: Agreement on Succession Issues, Arbitration Commission of the Peace Conference on the former Yugoslavia, break up of Yugoslavia; international agreements, SFRY; succession of states, Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties