

DUŠKO DIMITRIJEVIĆ

SUKCESIJA SFR JUGOSLAVIJE U ODNOSU NA DRŽAVNE ARHIVE

UVOD

U skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti br. 1022 iz 1995. godine, o sporazumnom rešavanju otvorenih pitanja nasleđivanja bivše Jugoslavije, Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Republika Makedonija, Republika Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija (SRJ), potpisale su u Beču, 29. juna 2001. godine *Sporazum o pitanjima sukcesije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ)*.¹ Zaključenjem Sporazuma, okončan je mukotrpan pregovarački proces započet 27. augusta 1991. godine, pod pokroviteljstvom Mirovne konferencije Evropske zajednice (danas Evropske unije).²

Dr Duško Dimitrijević, direktor i naučni savetnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

¹ Sporazumom o pitanjima sukcesije SFRJ, predviđeno je da isti stupa na snagu 30 dana po deponovanju 5 instrumenta o ratifikaciji (čl. 12). SR Jugoslavija je ratifikovala Sporazum, 1. jula 2002. godine, nakon usvajanja Zakona u oba Veća savezne Skupštine. Hrvatska je poslednja u nizu država sukcesorki SFRJ, koja je ratifikovala Sporazum, 17. marta 2004. godine. Postupak registracije Sporazuma sprovodi se shodno članu 102. Povelje Ujedinjenih nacija, koji omogućava svakoj strani ugovornici da se na Sporazum poziva pred kompetentnim organima svetske organizacije (član 13. st. 2). Videti: "Sporazum o pitanjima sukcesije SFR Jugoslavije", *Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori*, br. 6/2002.

² Stručni deo pregovaračkog proces države sukcesorki SFRJ vodile su u okviru specijalne Grupe za ekonomska pitanja, Grupe za sukcesiju i Podgrupe za procenu državne aktive i pasive koja

Predmetna analiza Sporazuma o pitanjima sukcesije SFRJ kojim su utvrđeni osnovni principi i obaveze država naslednica pri imovinskopravnoj deobi nasleđa SFRJ koncentrisana je na analizu Aneksa "D" kojim se reguliše pitanje nasleđivanja državnih arhiva.³ Analiza ukazuje na sadržinu i karakter prihvaćenih rešenja, kako bi se dobila zaokružena slika o njihovoj pravnoj prirodi u svetlosti opšteg međunarodnog prava. Ovde se pre svega misli na saglasnost usvojenih rešenja iz Sporazuma sa pravilima i principima sadržanim u *Konvenciji o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove iz 1983. godine*, ali sa principima obuhvaćenim međunarodnom praksom čiju primenu Bečka konvencija u potpunosti ne isključuje.⁴ Budući da objašnjenja za postignuta rešenja u Sporazumu nije moguće interpretirati bez jednog sintetičkog pristupa, analiza se ne ograničava isključivo na analizu sukcesije državnih arhiva, već se odnosi i na značenja pojmova iz oblasti arhivistike koja predstavlja naučnu osnovu za sveobuhvatnije razumevanje pravnih dometa Sporazuma o pitanjima sukcesije SFRJ.⁵

ODREĐIVANJE POJMA DRŽAVNIH ARHIVA

U arhivistici kao naučnoj disciplini koja se bavi proučavanjem principa i metoda zaštite arhivske građe, arhivi se generalno predstavljaju kao, "dokumentarni materijali skupljeni i planski zaštićeni od strane državnih institucija, prav-

su bila radna tela Međunarodne konferencije za bivšu Jugoslaviju (između augusta 1992. godine i decembra 1995. godine). Nakon zaključenja Dejtonskog mirovnog sporazuma, 21. novembra 1995. godine, radna Grupa za sukcesiju nastavila je rad, kao deo strukture za civilnu implementaciju mirovnog sporazuma Konferencije za primenu mira (između decembra 1995. godine i juna 2001. godine), dok je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu preuzeo odgovornost oko sprovođenja pregovaračkog procesa.

³ Sporazum je izdvojen po posebnim Aneksima (Prilozima od "A" do "G") u kojima su bliže razrađena pravna rešenja za sledeće imovinske kategorije: Pokretnu i nepokretnu imovinu; Diplomatsko-konzularnu imovinu; Finansijsku aktivnu i pasivnu (osim diplomatsko-konzularnih nepokretnosti u inostranstvu navedenih u Dodatku Sporazuma); Arhive; Penzije; Ostala prava, interese i odgovornosti; Privatnu imovinu i stečena prava..

⁴ "Vienna Convention on the Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts", *United Nations Documents A/CONF. 117/14, International Legal Materials*, 1983, vol. 22, pp. 306. etc. Konvencija o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove nije stupila na snagu (čl. 50). Ova činjenica ne umanjuje značaj Konvencije, jer postoji mogućnost primene pravila sadržanih u Konvenciji nezavisno od njenog stupanja na snagu.

⁵ Duško Dimitrijević, "Sporazum o pitanjima sukcesije SFRJ i nasleđivanje državne imovine", *Pravni život*, 2003, tom IV, br. 12, str. 345–360; *Međunarodno pravo sukcesije država : sukcesija državne imovine s posebnim osvrtom na sukcesiju SRJ Jugoslavije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2007, str. 353–358, "Sporazum o pitanjima sukcesije SFRJ i međunarodno pravo", u : *Regulisanje otvorenih pitanja između država sukcesora SFRJ*, IMPP, Beograd, 2013, str. 25–56.

nih ili fizičkih lica, koja se o njima staraju”.⁶ Pored navedenog shvatanja, državna arhiva se i mnogo šire predstavlja kao posebna nepokretna državna imovina koju *in concreto*, sačinjavaju same ustanove i poslovni prostori u kojima su deponovani navedeni dokumentarni materijali i građa namenjena konkretnoj upotrebi.

S obzirom da se arhiva sadrži u različitim pisanim ili nepisanim formama i materijalima koji su sakupljeni od strane pravnih i fizičkih lica u toku obavljanja njihovih aktivnosti, ta građa po pravilu, obuhvata izvorne podatke koji se mogu koristiti u naučne, administrativne ili druge praktične svrhe. U praksi međutim, ne postoji jasna razlika između različitih kategorija arhivske građe tako da dolazi do određenih preklapanja između arhivskih, bibliotečkih, muzejskih, registarskih i sličnih predmeta. Jedini kriterijum koji bi u tim slučajevima mogao biti merodavan a kojim bi se *stricto sensu* ograničilo značenje arhiva bio bi kriterijum koji se odnosi na očuvanje jedinstva i nedeljivosti arhivske građe.

U odnosu na pojam arhiva utvrđen u arhivistici, međunarodno pravo formulisalo je sopstveni pojam arhiva za potrebe sukcesije država.⁷ Tako, za razliku od pojma arhiva prisutnog u arhivistici koji načelno ne razlikuje javne od privatnih arhiva, međunarodnopravni pojam arhiva zadržava se isključivo na državnim arhivima i isključuje iz definicije ustanove i poslovni prostor u kome je dokumentarna građa deponovana radi čuvanja i upotrebe.⁸ Konvencija o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove iz 1983. godine, pomenute kategorije ustanova i poslovnog prostora tretira kao *sui generis* državnu imovinu čije je nasleđivanje obuhvaćeno pravilima i principima sadržanim u Delu II Konvencije.⁹

Sam izraz “sva dokumenta, ma kakav bio njihov datum i njihova priroda”, označava dokumenta bilo kakvog sadržaja (političkog, diplomatskog, vojnog, ci-

⁶ Yves Pérotin, “Le concept d’archives et les frontières de l’archivistique”, *Actes de la septième Conférence internationale de la Table ronde des archives: Le concept d’archives et les frontières de l’archivistique*, Direction des archives de France, Imprimerie nationale, Paris, 1963, p. 9; Ernest Posner, “Effects of Change of Sovereignty on Archives”, *Archives and the Public Interest*, Washington, 1967, pp. 168–181.

⁷ U međunarodnoj pravnoj praksi upotrebljavane su različite formulacije koje označavaju državne arhive (npr. arhivi, registri, planovi, dokumenti svake vrste, isprave, spisi, pravni akti, zemljišne knjige, izvodi iz matičnih knjiga, isprave o vlasništvu, isprave o suverenitetu, isprave o cesiji teritorije, i dr.). Videti: *Yearbook of International Law Commission* 1981, vol. II, part 2, p. 51.

⁸ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 286.

⁹ U periodu od 1979. godine, do 1981. godine, Komisija za međunarodno pravo Ujedinjenih nacija u postupku kodifikacije i progresivnog razvoja pravila o sukcesiji država analizirala je pitanja sukcesije državnih arhiva. Jedanaesti izveštaj sadrži šest članova (A, B, C, D, E i F), koji se odnose na pravila o sukcesiji državnih arhiva. Videti: *Annuaire de la Commission de Droit International*, 1979, vol. II, p. 71. (Doc. A/CN. 4/322, add. 1 et 2). Trinaesti izveštaj iznosi različite opservacije vlada članica UN pred Generalnom skupštinom u vezi predloženih nacrti članova. Videti: *Ibid.*, 1981, vol. II, 1re partie (Doc. A/CN. 4/345, add 1 a 3).

vilnog, istorijskog, religijskog, geografskog, zakonodavnog, pravosudnog, administrativnog i dr.), prirode (ručno sastavljena, štampana, crtana, fotografisana, kopirana i dr.), materijala (papirna, od pergamenta, drveta, kamena, stakla, tkanine, voska, filmske trake i dr.) i vlasništva (u vezi sa činjenicom da li čine deo kolekcije ili ne). Što se tiče umetničkih dela, ona nisu obuhvaćena pomenutim izrazom i otuda ne predstavljaju državnu arhivu. Njihov povraćaj regulisan je pravilima o restituciji ili pravilima o sukcesiji državne imovine.¹⁰

S obzirom na iznetu distinkciju koja očigledno postoji između pojma arhiva u arhivistici i u međunarodnom pravu, pojam državnih arhiva ima i nešto zajedničko, a to je, da predstavlja značajan deo nacionalnih identiteta ali i zajedničke kulturne baštine.¹¹

*Opšte odredbe o sukcesiji državne arhive
iz Konvencije o sukcesiji država iz 1983. godine*

Konvencija o sukcesiji država iz 1983. godine u preambuli naglašava da prelazak državnih arhiva države prethodnice ne prejudicira pitanja koja njome nisu regulisana. Iz navedenog rešenja proizilazi da sva otvorena pitanja u vezi nasleđivanja državnih arhiva mogu biti uređena pravilima opšteg međunarodnog prava. Ovo utoliko pre, jer Konvencija nije još stupila na snagu, što *per se*, ne znači da ne postoji obaveza strana ugovornica da je primenjuju, odnosno da ne postoji mogućnost da se pravila sadržana u Konvenciji primenjuju i od strana koje nisu ugovornice Konvencije i to, pre njenog stupanja na snagu, ukoliko se radi o posledicama pravne sukcesije i ukoliko za to postoji identična volja zainteresovanih strana (član 4).

Konvencija u Delu III (članovi 19–31), reguliše pitanje sukcesije državnih arhiva države prethodnice. Članom 21. Konvencije uređeno je pitanje posledica prelaska državnih arhiva tako što prelazak državnih arhiva države prethodnice povlači gašenje njenih prava i rađanje prava države sukcesora nad državnim arhivima koji prelaze na državu sukcesora. Simultani prestanak i nastanak prava za države nije istovremeno determinisan u pogledu obima i vrste prava koja prelaze na državu sukcesora u slučaju nastupanja sukcesije država. U članu 22. Konvencije kao datum nastupanja sukcesije državnih arhiva na državu sukcesora uzima se datum prelaska državnih arhiva sa države prethodnice na državu sukcesora pod uslovom da se države nisu drugačije dogovorile, odnosno da o tome drugačije nije odlučio neki međunarodni organ. Dogovor između zainteresovanih strana

¹⁰ Ibid., p. 51.

¹¹ Wilfried Fiedler, "State Succession", in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 2000, vol. IV, p. 647.

podrazumeva sporazum između države prethodnice i države sukcesorke, ali i svake treće države na čijoj se teritoriji nađe državna arhiva. U praksi postoje mnogobrojni međunarodni ugovori kojima se reguliše prelaz državne arhive u predviđenim rokovima (obično od 3 do 18 meseci).¹²

Konvencija u članu 23. predviđa *in extenso*, prelazak državnih arhiva bez kompenzacije samo ako ne postoji drugačiji sporazum između zainteresovanih država ili ako o tom pitanju drugačije nije odlučio odgovarajući međunarodni organ. U praksi to realno znači da se ostavlja državama da u krajnjoj instanci odlučuju o posledicama sukcesije, čime se principijelno može i derogirati osnovno pravilo o prelazu državne arhive bez naknade.¹³

Budući da sukcesijom država mogu biti povređena prava država koje su neposredno pogođene teritorijalnim izmenama, Konvencija je ostavila mogućnost i da prava trećih država, koje nisu neposredne učesnice u sukcesiji, budu ugrožena. Tako je, odrebom člana 24. predviđeno da sukcesija država neće dirati u državne arhive koje se na datum sukcesije nalaze na teritoriji države prethodnice i koje su, na taj datum pripadale trećoj državi u skladu sa unutrašnjim pravom države prethodnice.¹⁴

Konačno, član 25. Konvencija utvrđuje da se u svrhu primene odredaba o sukcesiji državne arhive, država prethodnica obavezuje da preduzme sve potrebne mere radi sprečavanja oštećenja ili uništenja državne arhive koje prelaze na državu sukcesora. Navedenim rešenjem koje predstavlja sigurnosnu klauzulu, Konvencija upućuje na zaštitu integriteta državnih arhiva. Zaštitne mere ili mere prevencije koje treba da očuvaju jedinstvo i nedeljivost arhivske građe, moraju

¹² Ibid., p. 53.

¹³ S obzirom na usvojeno rešenje može se zaključiti da Konvencija prihvata supsidijarno klauzulu kojom je dopušteno da strane dispozitivno odlučuju o pravnim posledicama prelaza državne arhive, a što predstavlja najpovoljniju opciju u skladu sa principom pravičnosti na kome je koncept sukcesije podržan od strane Komisije za međunarodno pravo koja je radila na kodifikaciji i progresivnom razvoju predmetne materije. U praksi međutim, mogu nastati i poteškoće kada se pojave pravne praznine i kada je neophodno na ispravan način dati tumačenje čitanje ugovornih strana. Pošto odredba ide za rešenjima u unutrašnjem privatnom pravu, koje ne poznaje naknadu ili kompenzaciju kao generalni princip, moguće je tumačiti ovu odredbu i kao suvišnu u tekstu Konvencije, poput odredbe iz člana 11. koja se odnosi na prelaz državne imovine. Videti: "Analytical Compilation of Comments of Governments on the Final Draft Articles on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts", *Working Paper prepared by Secretariat of the United Nations*, 24. January 1983. (A/CONF.117/5).

¹⁴ Paralelne odredbe u Konvenciji utvrđene su u članu 12. i članu 36, u odnosu na državnu imovinu i dugove. Komisija za međunarodno pravo UN ostala je rigidna u vezi determinacije arhive trećih država po pravu države prethodnice, jer kriterijum sadrži pravila međunarodnog privatnog prava, a potom i obavezuje državu da arhivu kao posebnu formu državne imovine podredi svom teritorijalnom režimu.

biti takve da obezbeđuju siguran i potpun prenos imovine i arhiva na državu sukcesora. Postupanje države prethodnice *mala fide*, povlačilo bi primenu međunarodnih pravnih pravila o odgovornosti države.

Posebne odredbe o prelazu državne arhive iz Konvencije o sukcesiji država iz 1983. godine (slučaj raspada države)

U članu 31. Konvencije o sukcesiji država iz 1983. godine, predviđena su rešenja koja bi se mogla uporediti sa rešenjima prihvaćenim u jugoslovenskim sukcesionim slučajima. Tako, navedena odredba predviđa da, kada se jedna država raspadne i prestane postojati i kada delovi teritorije države prethodnice obrazuju dve ili više država sukcesora, i ako se dotične države sukcesori drugačije ne dogovore:

a) deo državnih arhiva države prethodnice koji treba da se nalazi na teritoriji jedne države sukcesorka radi normalne administracije njene teritorije na koju se odnosi sukcesija država, prelazi na tu državu;

b) deo državnih arhiva države prethodnice osim dela koji je spomenut u tački a), koji se direktno odnosi na teritoriju jedne države sukcesorka prelazi na tu državu.

U stavu 2. člana 31. Konvencije predviđeno je da državni arhivi države prethodnice, osim onih spomenutih u stavu 1, prelaze na državu sukcesorku na pravičan način, vodeći računa o svim relevantnim okolnostima.

U stavu 3. člana 31. dalje se predviđa da će svaka država sukcesorka za svoj deo državnih arhiva države prethodnice pribaviti drugoj ili drugim državama sukcesorima najbolje raspoložive dokaze koji se odnose na osnov sticanja teritorija ili na granice te druge države ili država sukcesora, odnosno raspoložive dokaze koji su potrebni da se razjasni značenje dokumenata iz državnih arhiva države prethodnice koji se odnose na tu drugu državu ili na države sukcesore a koji prelaze na osnovu drugih odredaba ovog člana.¹⁵

U stavu 4. člana 31. Konvencije, regulisano je da sporazumi zaključeni između odnosnih država sukcesora u oblasti državnih arhiva države prethodnice ne smeju povrediti pravo naroda ovih država na razvoj, na informisanje o njihovoj istoriji i kulturnoj baštini.¹⁶

¹⁵ Značenje predmetne odredbe i formulacije o pribavljanju "najboljeg raspoloživog dokaza" u praksi će značiti pribavljanje originala ili reprodukcija. S druge strane značenje formulacije "dokumenata iz državnih arhiva", može obuhvatiti i širi dijapazon dokumentarne građe koja se odnosi na teritoriju koja prelazi sukcesijom. Videti: *Yearbook of International Law Commission* 1981, vol. II, part 2, p. 71.

¹⁶ Pomenuto rešenje upućuje na opšte obavezni karakter načela koja zabranjuju povredu navedenih prava naroda prilikom zaključivanja sporazuma koji se odnose na regulisanje prelaza dr-

Konačno, u stavu 5. pomenutog člana Konvencije, predviđeno je pravilo da svaka država sukcesor isporuči drugoj državi sukcesorki na njen zahtev i o njenom trošku ili na osnovu razmene, odgovarajuće reprodukcije svog dela državnih arhiva države prethodnice povezanih sa interesima te druge države sukcesorke.¹⁷

Na osnovu analize Bečke konvencije iz 1983. godine, ograničene pre svega na ispitivanje posebnih odredbi u vezi sukcesije državnih arhiva za slučaj raspada država, zaključuje se da Konvencija ostavlja potpunu slobodu državama da uređuju svoje međusobne odnose povodom sukcesije na osnovu primene kodifikovanih pravila i principa ili drugih kriterijuma koji bi se mogli pokazati celishodnim tokom sukcesionog procesa. U slučaju sukcesije država nastale disolucijom, princip pravičnosti postavlja granice između kojih se kreću rezultati podela državne arhive na osnovu principa teritorijalnog porekla, funkcionalne veze, teritorijalnosti, nedeljivosti i dr.¹⁸ Navedeni zaključak prisutan je i slučaju sukcesije SFRJ čijom se analizom bavi naredni deo studije.

Opšte odredbe iz Sporazuma o sukcesiji SFRJ

U Preambuli Sporazuma o pitanjima sukcesije SFRJ, potvrđuje se da su Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Republika Makedonija, Republika Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, ravnopravne države sukcesorke SFRJ. U tom smislu, na osnovu principa reciprociteta, sukcesorke SFRJ prihvatile su obavezu da shodno unutrašnjem zakonodavstvu, preduzmu sve neophodne mere da bi se obezbedila dosledna primena Sporazuma od nadležnih državnih organa, a u tom cilju, i ostvarenje načela slobodnog pristupa tim organima od strane drugih država sukcesorki i njihovih državljana (član 8). Slično rešenjima iz člana 13. i člana 26. Bečke konvencije o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove iz 1983. godine, Sporazum o pitanjima sukcesije SFRJ u člana 2. propisuje

žavne arhive. Kao upućujuća pravila, ova načela su potvrđena u međunarodnoj praksi, posebno u praksi UNESCO-a i konferencija nesvrstanih zemalja.

¹⁷ Valja primetiti da je u informatičkoj eri pribavljanje reprodukcija državnih arhiva umnogome pojednostavljeno, ali da suštinski reprodukcije mogu nadomestiti samo upotrebnu, ali ne i kulturnu i istorijsku vrednost određenih arhiva. S tim u vezi određena dokumentarna građa može biti od značaja za očuvanje kulturnog i istorijskog identiteta naroda. Budući da u međunarodnim odnosima sve više sazreva ideja o međuzavisnosti, jačanje kulturne saradnje u oblasti može se pozitivno odraziti i na povraćaj arhivske građe državama kojima ta građa zaista i pripada po pravu sukcesije. Videti : *Yearbook of International Law Commission* 1979, vol. II, part 2, p. 94, etc.

¹⁸ Trebalo bi ovde možda napomenuti i da su navedeni principi o prelazu državne arhive različito interpretirani prilikom usvajanja nacрта Bečke konvencije iz 1983. godine. Smatralo se naime, da principi predstavljaju "dnevnu sobu pravne nesigurnosti". Primena principa je zato morala ostati striktna i u skladu sa vezom koja postoji između arhive i teritorije.

obavezu da svaka država sukcesorka mora da preduzme sve neophodne mere zaštite državne arhiva od gubitaka, oštećenja ili uništenja, do konačnih rezultata njihove podele. Time se principijelno naglašava potreba međusobne saradnje država u odnosu na one arhive za koje postoji neposredna zainteresovanost drugih država sukcesorki. Izražavajući spremnost da sarađuju na rešavanju otvorenih pitanja sukcesije državne arhive u skladu sa međunarodnim pravom – države sukcesorke potvrdile su obavezu poštovanja principa pravičnosti na kome između ostalog, počiva i čitava koncepcija o sukcesiji država. Za sprovođenje Sporazuma trebalo bi da bude merodavan i princip uzajamnog poverenja (*bona fide*), iz Povelje Ujedinjenih nacija i opšteg međunarodnog prava (član 9). Usvojenim rešenjem, Sporazum prihvata pravilo sadržano u čl. 3. Bečke konvencije iz 1983. godine, čije je dejstvo ograničeno na posledice sukcesije, koje se ostvaruju u skladu sa međunarodnim pravom i opštim načelima međunarodnog prava sadržanim u Povelji Ujedinjenih nacija.¹⁹

*Posebne odredbe iz Sporazuma o sukcesiji SFRJ
koje se odnose na prelaz državnih arhiva*

Aneks "D" Sporazuma o sukcesiji Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije reguliše pitanja sukcesije državnih arhiva države prethodnice - na državne sukcesorke. Pitanje prelaza državne arhive pretpostavlja utvrđivanje njene sadržine prema pravilima međunarodnog prava. Po definiciji prisutnoj u članu 20. Bečke konvencije iz 1983. godine, prvi uslov da bi se arhiva smatrala za državnu arhivu jeste, da je unutrašnjim pravom države prethodnice takav status propisan. Prihvaćeno rešenje korespondira rešenju usvojenom za državnu imovinu. Drugi uslov je, da je arhivu država prethodnica izradila ili primila u vršenju državnih funkcija. Princip funkcionalne veze otuda je upotpunjen pravilom o čuvanju i kontroli državne arhive.²⁰ Inače, navedeno pravilo potvrđeno je u međunarodnoj ugovornoj praksi.²¹

¹⁹ Santiago Torres Bernardez, "Succession d'États", *Droit International, Bilan et Perspectives*, A. Pedone, Paris, 1991, tome I, op. cit., pp. 417. etc.

²⁰ Države članice Zajednice nezavisnih država (ZND), potpisale su 14 februara 1992. godine, poseban sporazum o povraćaju kulturnih i umetničkih dobara na mesto porekla. Sporazum se poziva na opšte principe međunarodnog prava sadržane u Konvenciji UNESCO, o zabrani ilegalnog unošenja, iznošenja i prenosa kulturnih dobara iz 1970. god.

²¹ Ugovorom iz Sevra od 10. augusta 1920. godine, regulisano je pitanje prelaza državnih arhiva Austro-Ugarske, ustupanjem registara, planova, pravnih dokaza i dokumentacije svih vrsta, građanske, vojne, finansijske, pravne, administrativne prirode. Sen-Žermenskim ugovorom od 6. aprila 1922. godine, Austrija i države sukcesorke su uredile pitanje prelaza državnih arhiva vezanih za teritoriju. Nakon II svetskog rata, mirovnim ugovorom sa Mađarskom, od 10. februara 1947. go-

Sporazum o pitanjima sukcesije SFRJ prihvata kriterijum funkcionalne veze i pod državnom arhivom podrazumeva arhivu SFRJ sastavljenu od dokumenata – bez obzira na datum, prirodu ili vrstu dokumenata i mesto gde se nalaze – dokumenata koji su nastali ili su primljeni od SFRJ i njenih pravnih prethodnika počev od 1. decembra 1918. godine, do 30. juna 1991. godine, u vezi sa vršenjem državnih funkcija i u skladu sa unutrašnjim pravom.

Prethodnim jugoslovenskim saveznim zakonodavstvom o arhivskoj građi, regulisano je čuvanje i kontrola arhive namenjene za bilo koje svrhe (član 1. tačka a).²² Pomenuta arhiva razlikuje se od arhive čuvane u republikama i teritorijalno-administrativnim jedinicama SFRJ, regulisane republičkim zakonodavstvom o arhivskoj građi – bez obzira na datum, prirodu ili vrstu i mesto gde se nalazi, a koja je nastala ili je bila primljena od republika ili teritorijalno-administrativnih jedinica u vršenju njihovih funkcija, kao arhiva u bilo koje svrhe ili za bilo koje potrebe (član 1. tačka b). U pomenutom smislu, “dokumenti za bilo koje potrebe” obuhvataju filmove, audio i video trake i druge zapise, kao i kompjuterske snimke i kulturna dobra.²³

Ako je arhiva izmeštena sa područja republike kojoj je pripadala pre datuma sukcesije, ili je arhiva države prethodnice izmeštena sa njene lokacije, onda shodno međunarodnom principu o teritorijalnom poreklu (*principle of provenance*), arhiva se mora vratiti hitno na njenu pravu destinaciju (član 2). Ovim načinom potvrđeno je pravilo o prelazu državne arhive u slučaju raspada država sadržano u članu 31. stav 1. tačka b. Bečke konvencije iz 1983. godine. Kao što je napred navedeno, ovom odredbom deo državnih arhiva države prethodnice koja se nalazi na teritoriji države sukcesorke, izvan arhive namenjene normalnom vršenju njene administracije, prelazi na tu državu sukcesorku.²⁴ Usvajanjem teritorijalne veze

dine, Jugoslavija je pružila arhivu po teritorijalnom principu. *A contrario*, arhiva stečena po osnovu kupoprodaje, poklona i legata ili arhiva koja je pripadala izvorno Mađarskoj, nije preuzeta. Videti: *Nations Unies Recueil des Traités*, vol. 41, p. 179.

²² “Zakon o arhivskoj građi federacije”, Službeni list SFRJ, br. 11/1986.

²³ Izraz, “dokumenti za bilo kakve potrebe, u bilo koje svrhe”, može se poistovetiti sa izrazom “sva dokumenta, ma kakav bio njihov datum i njihova priroda”, iz čl. 20. Konvencije o sukcesiji iz 1983. godine, a koja obuhvataju dokumente od diplomatske, političke, administrativne, vojne, civilne, religijske, istorijske, ekonomske, pravne, geografske, finansijske i druge državne ili društvene važnosti, na bilo kom materijalu, bez obzira na vlasništvo. Praktično, jedina razlika bi se morala praviti u odnosu na prelaz umetničkih dela od kulturne i istorijske važnosti, za koja važe pravila o sukcesiji državne imovine ili posebna pravila o restituciji. Videti: *Yearbook of International Law Commission*, 1981, vol. II, part 2, p. 51.

²⁴ Nakon što je Island postao samostalan 1918. godine, ali u personalnoj uniji sa Danskom, zaključen je arbitražni sporazum, od 15. oktobra 1927. godine, o recipročnom preuzimanju arhive. Arhive su konačno izdelfene nakon disolucije, 1944. god.

(*territorial origin*), obezbeđuje se prelaz arhive koja se odnosi direktno na teritoriju države sukcesorke. Pomenutim pristupom potvrđuje se stanovište UNESCO, o nužnosti povraćaja arhiva državama kojima arhiva zaista i pripada.²⁵

U široj akciji obnavljanja i zaštite nacionalnog kulturnog blaga u drugoj polovini 20. veka, na izneta način dizajniran je i "Novi međunarodni kulturni poredak",²⁶ Shodno principu o funkcionalnoj vezi (principle of functional pertinence), jedan deo arhiva države prethodnice namenjen normalnom održavanju administracije (tzv. administrativna tekuća i arhivska dokumentacija), po Sporazumu prelazi na državu sukcesorku, bez obzira na njenu trenutnu lokaciju (član 3).²⁷

Najzad, veza između arhive i države sukcesorke može se utvrđivati i prema pravnoj pripadnosti kao što se utvrđuje prema funkcionalnoj vezi.²⁸ Za državu sukcesorku SFRJ postoji generalna dužnost da stavi na raspolaganje ostalim državama naslednicama najbolje raspoložive dokaze iz državne arhive države prethodnice u vezi pravne osnovanosti teritorije, granica i svih drugih značajnih činjenica koje doprinose rasvetljavanju značenja pojedinih dokumenata. Usvajeno rešenje u potpunosti odgovara odredbi iz stava 3. člana 31. Bečke konvencije.²⁹

²⁵ "UNESCO Resolution 4.122", *Records of the General Conference*, 18th Session, Resolutions, Paris, 1974, pp. 68. etc.; "Report by the Director-General UNESCO on the Possibility of Transferring Documents from Archives Constituted within Territory of the Other Countries", 20th Session Documents, 20 C/102 of 24 August 1978, para 18; *Yearbook of International Law Commission*, 1979, vol. II, part 1, p. 93.

²⁶ Mohammed Bedjaoui, *Pour un nouvel ordre économique international*, Unesco, Paris, 1979, p. 253.

²⁷ Badenskom konvencijom od 28.maja 1926. godine, o austrougarskom arhivskom nasleđu, Mađarska je delimično predala istorijske registre (*Registraturen*) austrijskom Burgenlandu i administrativnim jedinicama Sopron (*Odenburg*) i Vas (*Eisenburg*). U pogledu arhive vezane za glavni grad koji je ostao na području Mađarske, arhiva je zadržana, izuzev arhive Eisenstadta i sela inkorporiranih Austriji. Videti: "Onzieme rapport sur la succession d'Etats dans les matieres autres que les traites", *Trente et unieme session Commission du Droit International*, A/CN.4/322/Add.1, 29 mai 1979, p. 7.

²⁸ Prilikom raspada unije Norveške i Švedske, 1905. godine, obe države su zadržale deo državnih arhiva. Centralna arhiva je podeljena shodno principima teritorijalnog porekla i funkcionalne veze. Konvencijom od 27. novembra 1906. godine, arhiva u inostranstvu neposredno je ustupljena diplomatskim agentima. Videti: Edouard Eugène François Decamps–Louis Renault, *Recueil international des traités du XXe siècle, contenant l'ensemble du droit conventionnel entre les États et les sentences arbitrales*, Arthur Rousseau, Paris, 1914, pp. 1050. etc. Protokolom od 25. aprila 1952. godine, Norveška je prenela Švedskoj deo centralnih arhiva unije. Videti: *Yearbook of International Law Commission*, 1981, vol. II, part 2, p. 68.

²⁹ Članom 31. st. 3. Bečke konvencije iz 1983. godine, utvrđuje se da svaka država sukcesorka pribavi drugim državama raspoloživi dokaz u svom delu državnih arhiva države prethodnice, koji ima vezu sa teritorijalnim naslovima ili sa granicama ove države, ili ovih drugih država sukcesorki radi tačnog određivanja značaja dokumenata državnih arhiva države prethodnice koji prelaze na ovu ili ove države.

Sporazum o pitanjima sukcesije SFRJ obezbeđuje prelaz dela državne arhive koja se odnosi direktno na teritoriju jedne ili više država sukcesorki, koja je nastala ili je primljena na teritoriji jedne ili više država sukcesorki, odnosno arhive koja je sačinjena od ugovora za koje je SFRJ bila depozitar. Takođe, prelaz se odnosi i na arhivu, koja je od važnosti za teritoriju ili institucije sa sedištem na toj teritoriji, bez obzira na njihovu trenutnu lokaciju (član 4. tačka a). Sporazum potvrđuje da se raspodela pojedinačno važnih ugovora (npr. originala Ugovora o vodoprivredi između SFRJ i Grčke i Ugovora o čuvanju i obnavljanju graničnih oznaka na jugoslovensko-grčkoj granici iz 1959. godine, imaju odmah ustupiti Makedoniji, dok se original ili potvrđena kopija Osimskog ugovora i sporazuma iz 1975. godine, zajedno sa *travaux préparatoires*, imaju ustupiti Hrvatskoj i Sloveniji, radi daljeg međusobnog sporazumevanja sa Italijom). Kada arhivu valja ustupiti većem broju država sukcesorki, pitanja ustupanja originalne dokumentacije i kopiranja od strane drugih država sukcesorki rešava se sporazumno (član 5). U odnosu na drugu državnu arhivu, pravična podela treba da usledi u roku od 6 meseci od stupanja na snagu Sporazuma.³⁰ *A contrario*, arhiva ostaje u retenciji, kao zajednička baština država sukcesorki uz obezbeđenje slobodnog pristupa i prava reprodukcije, na bazi jednake podele troškova. Sporazumno rešenje pravične podele uključuje poštovanje principa integriteta ili jedinstva državnih arhiva.³¹ Na pomenuti način, omogućava se i sloboda pristupa i sloboda istraživanja državnih arhiva.³²

Ne prejudicirajući gde bi pojedina arhiva trebalo da bude čuvana, Sporazum je utvrdio obaveze za nadležna ministarstva da u roku od 2 godine od njegovog stupanja na snagu, identifikuju liste arhiva kod kojih bi navedeni princip bio merodavan. Saglasnost po pojedinačnim listama potom se ima tražiti u naredna 3 meseca. Isto tako, trebale su da budu identifikovane i prosleđene liste arhiva na-

³⁰ Član 31. stav. 2. Bečke konvencije iz 1983. godine, predviđa da sukcesori preostalu arhivu dele pravično, vodeći računa o svim relevantnim okolnostima, čime se podržava korektivna funkcija principa pravičnosti.

³¹ Član 25. Bečke konvencije iz 1983. godine, pretpostavlja očuvanje celovitosti grupa državne arhive. Princip nedeljivosti (*principle of indivisibility*) može biti narušen u interesu podele arhive namenjene normalnoj administraciji teritorije države sukcesora (član 31. stav 1. tačka b).

³² U prethodnom periodu, pre postizanja Sporazuma o pitanjima sukcesije SFRJ, države sukcesorki zahtevale su podelu saveznih državnih arhiva (Arhiva Jugoslavije, arhivske građe u arhivskim odeljenjima SMIP-a, SMUP-a, Saveznog ministarstva odbrane, Saveznog suda, Ustavnog suda i drugih federalnih institucija). Zanimljivo je, da su sve tražile arhivsku građu Jugoslovenske kinoteke, republičke javne ustanove koja se bavi zaštitom filmske građe, a čiji su fondovi na saveznom nivou izdvojeni republikama 1973. godine. Videti: Jovan P. Popović, "O sukcesiji arhiva na prostorima bivše SFRJ", u: *Sukcesija i kontinuitet Savezne Republike Jugoslavije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2000, str. 146–150.

menjene administraciji teritorije, odnosno liste arhiva, koje se direktno odnose na teritoriju jedne ili više država iz člana 3. i člana 4. Sporazuma (član 6). Implementacija Sporazuma omogućava nesmetan pristup jugoslovenskim i republičkim arhivima, bez obzira na njihov datum, pre ili na sam 30. juni 1991. godine (član 7). Izuzetak se pravi u odnosu na tekuću republičku arhivu i arhivu koja je imovina sukcesorki i koja nije regulisana predmetnim Aneksom (član 8).

Iz Aneksa "D" proizilaze određene obaveze za sadašnje vlasnike originalne arhivske građe. Sukcesorke su dobile pravo da takvu arhivu kopiraju, s tim da se troškovi regulišu sporazumno. Time je ovde naizgled odstupljeno od rešenja propisanog u članu 31. stav 5. Bečke konvencije iz 1983. godine, kojim svaka država sukcesorka ima obavezu da drugoj državi sukcesorki stavi na raspolaganje, na njen zahtev i o njenom trošku ili na bazi razmene, odgovorajuće kopije dokumentata svog dela državne arhive države prethodnice, koji se odnosi na interese teritorije te druge države sukcesorke. Iako u Sporazumu o pitanjima sukcesije SFRJ, pomenuto rešenje nije direktno usvojeno, strane su se dogovorile da troškove prenosa arhive snosi sam primalac arhive (član 11. tačka c). Uz navedeno, aktuelni držalac arhivske građe preuzeo je obavezu da svojim aktivnostima doprinese snižavanju troškova ukoliko je to u njegovoj moći (član 11. tačka d). Država sukcesorka koja poseduje arhivu dužna je obezbediti slobodan i jednak pristup arhivskoj dokumentaciji. Mogućnost postoji da dokumentacija potvrđena ili overena od nadležnih organa posluži u dokazne svrhe pred državnim organima države sukcesorke (član 11. tačka f).

Kao posebno rešenje Aneks "D" Sporazuma o sukcesiji SFRJ predviđa povratak privatnih arhiva oduzetih vlasnicima posle 1. decembra 1918. godine, i to, bez plaćanja kompenzacije ili daljeg uslovaljvanja (član 9).³³

Po Sporazumu, sve zainteresovane države mogu preuzeti prava i obaveze iz ugovora SFRJ na snazi, pre datuma sukcesije država, 30. juna 1991. godine, a koja se odnose na restituciju arhivske građe (član 10). U roku od 3 meseca nakon stupanja na snagu Sporazuma o pitanjima sukcesije SFRJ, nadležna ministarstva država sukcesorki imaju obavezu da preduzmu odgovarajuće mere u cilju njegove implementacije.

S obzirom na usvojena rešenja u Sporazum o sukcesiji SFRJ, može se zaključiti da isti uveliko prati pravila utvrđene u Bečkoj konvenciji iz 1983. godine, ali i

³³ U praksi je sporna podela istorijske građe u privatnom vlasništvu. Tako je povodom *Flatey book*, stare islandske legende iz 14. veka, ispisane na pergamentu, o tragičnoj sudbini noveške kraljevine vođen spor. Konačno, knjiga je preuzeta od Islanda, 1971. godine, na osnovu pravosnažne sudske odluke. Videti: "Arne Magnussen's Request", *Ugeskrift for Retsvaesen*, Copenhagen, Hojesteretsdomme (Supreme Court Decision), 18.03.1971, Case n° 68/1970, n° 19, 08.05. 1971, pp. 249. etc; n° 20, 15.10. 1971, pp. 305. etc.

opšta načela o pravu naroda na kulturno nasleđe, razvoj i obaveštenost o sopstvenoj istoriji.

*Posebne odredbe iz Sporazuma o sukcesiji SFRJ
koje se odnose na rešavanje sporova*

Sporazum o sukcesiji SFRJ odbija arbitražu kao merodavnu instancu za konačno rešavanje problema i pitanja vezanih za tumačenje i primenu Sporazuma.³⁴ Sporazumom je usvojena solucija ustanovljavanja Stalnog mešovitog komiteta visokih predstavnika svih država sukcesora, sa zadatkom da nadgleda primenu Sporazuma (član 4).³⁵ Prevladavajuća nadležnost Stalnog mešovitog komiteta je, konsultantska, čime se putem pregovaranja obezbeđuju jasne preporuke vladama država sukcesorki. Za eventualne sporove vezano za tumačenje i primenu Sporazuma, u prvoj instanci rešenje se traži u međusobnim pregovorima. U drugoj instanci, ličnost od autoriteta (član 5. stav 2. tačka a) ili Stalni mešoviti komitet (član. 5. stav 2. tačka b), u hitnom postupku rešava sva sporna pitanja donoseći obavezujuće odluke.

S druge strane, sporove oko tumačenja terminologije ili oko sprovođenja Sporazuma ili bilo kojeg narednog sporazuma namenjenog za njegovo sprovođenje, rešavaju nezavisni eksperti, nedržavljeni strana u sporu, imenovani od strana u sporu ili od strane predsednika Suda za concilijaciju i arbitražu pri Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS-a). U nadležnosti eksperata je uređenje procedure uz prethodno konsultovanje sa stranama u sporu, kao i donošenje odluka u hitnom postupku. Procedurom se izuzima praktična primena Sporazuma u odnosu na tumačenja upotrebljenih termina. U pogledu državnih arhiva poseban izuzetak pravi se u pogledu primene člana 6. Aneksa "D" (o podeli preostale državne arhive po principu pravičnosti i uz poštovanje principa integriteta, te moguće retencije arhiva kao zajedničke baštine država sukcesorki).

Imajući u vidu usvojena rešenja vezana za institucionalne mehanizme rešavanja sporova, Sporazum o pitanjima sukcesije SFRJ potvrđuje pravilo o nepovre-

³⁴ Bečka Konvencija iz 1983. godine, na dispozitivnoj osnovi uređuje mogućnost rešavanja sporova u vezi tumačenja i primene Konvencije i to, putem konsultovanja i pregovaranja (čl. 42), izmirenja (čl. 43), sudskog ili arbitražnog postupku (čl. 44) i sporazumevanja (čl. 45). Pomenute odredbe Konvencije ne diraju u prava ili obaveze strana u skladu sa bilo kojom važećom odredbom na snazi, a koja se tiče rešavanja sporova (čl. 46). U Prilogu Konvencije, utvrđena je nadležnost Generalnog sekretara UN kod formiranja komisije za izmirenje, kao i procedure izbora i rada komisije. Odluke komisije zadržavaju karakter preporuka.

³⁵ Republika Srbija je 2010. godine, formirala Međuresorsku radnu grupu za sprovođenje Aneksa "D" Sporazuma o pitanjima sukcesije SFRJ. Videti: Službeni glasnik Republike Srbije br. 21/2010.

divosti stečenih prava, te princip da države sukcesorke ne mogu prejudicirati rešenja u odnosu na sporove po osnovu drugih prihvaćenih međunarodnopravnih obaveza (član 5. stav 5).

DUŠKO DIMITRIJEVIĆ, L.L.M.,
Research Fellow Institute of International politics
and Economics, Belgrade

SUCCESSION SFR YUGOSLAVIA IN RESPECT OF STATE ARCHIVES

Summary

Although State archives originally constituted part of the State property, with their special nature and function, in fact they represent special case in the context of succession of States. In this paper, the author firstly analyzes the meaning of archives in archival science and international law. Starting from the solutions accepted by the Convention on Succession of State Property, Archives and Debts of 1983, the author has analyzed the solutions in the Annex "D" of the Agreement on succession issues of the SFR Yugoslavia concluded at Vienna on 29 June 2001. So called "umbrella Agreement" consist specific provisions with respect to division State archives between five Yugoslav successor States. The Agreement built cooperation mechanism for achieving it effective implementation and for resolving possible disputes. It provides safeguard clauses in respect of protection of archives in which, successor States may have an interest. The parties declare their readiness to cooperate in resolving outstanding succession issues in accordance with general international law, especially with regard of dispositive rules and principles of the 1983 Vienna Convention which one of the basic elements is the unlimited passing of archives that principally or exclusively relate to the territory to which the succession of States relates and passing of archives in an equitable manner, taking into account all relevant circumstances (*principles of territorial origin or provenance, functional pertinence, etc.*). With respect to the solutions adopted in the Agreement it can be concluded that it largely follows the rules set out in the 1983 Vienna Convention, and the general principles of the right of peoples to cultural heritage, development, and information about its history.