

Др Војин Димитријевић:

УСТАВ И СПОЉНОПОЛИТИЧКО ОДЛУЧИВАЊЕ

I — *Основна начела.* — Определно бих се за једну централну тему која ме као политичко-правна материја највише занима, а то је проблем доношења одлука у Југославији као у субјекту међународних односа. При том у првом реду, као главну вредност, имам у виду способност спољнополитичког одлучивања у смислу квалитета одлука и могућности њиховог правовременог доношења, што је необично значајно за сваку државу која учествује у међународним односима. Не желим посебно да наглашавам, јер сам то већ раније чинио, како је то необично важно за нашу земљу, с обзиром на њен географски, стратешки и спољнополитички положај. У њој се траже висок квалитет и ефикасност спољнополитичког одлучивања.

Наравно, такав квалитет се постиже сталном политичком активношћу, обавештеношћу и спремношћу, али на основама које даје Устав у помоћу механизма које Устав обезбеђује. С друге стране, мерило на основу кога се мора посматрати ова делатност јесте и демократско. Мора се просуђивати каква је та начелно одређена и стварна спољна политика са гледишта потреба и жеља народа, да се она не би претворила у вулгарну реалну политику, која се не процењује према степену остварења одређених циљева, него једноставно по најобичнијем успеху и неуспеху онога што се предузело. Исто тако, и то ће бити један од мотива који бих желео да истакнем, мора се водити рачуна о легитимним интересима других субјеката, али не само по старинском схватању међународне заједнице као скупа суверених држава које се само узајамно ограничавају, него и с обзиром на постојање општечовечанских или светских вредности о којима, како у међународним инструментима, тако и у националним, законодавним актима, нарочито уставним, мора да се води рачуна. Један од примера за примену и за вођење рачуна о таквим општечовечанским вредностима, јесу и одредбе о природној средини, које је поменуо проф. Борђевић и које се не тичу само очувања те средине за наше потребе и за југословенске користи, већ, с обзиром на карактер те средине, у интересу опстанка свих људи. Да не помињем и друге вредности као што су мир и опстанак људског рода, с обзиром на постојање нуклеарног оружја итд. Тек, такве вредности постоје и није их потребно нарочито доказивати.

Нацрт који је пред нама задржао је метод регулације спољнополитичке делатности који је постојао и у Уставу од 1963. године. Најгрубље

речено, он се састоји у томе што се у уводном делу уопштено проглашавају најважнија начела и циљеви спољне политике Југославије, да би се затим у нормативном делу (то кажем условно, пошто и уводни део садржи норме) предвидели надлежност и поступак за доношење како апстрактних тако и конкретних одлука у тој области.

Одељак VIII Уводног дела тиче се међународних односа. По мом схватању он има три дела. Први део (став 1) бави се оним што се у самом тексту назива начелима међународних односа. Она то свакако и јесу. У другом делу налазе се налози или начела којима у тексту није дато име, сем што је одређено да се налазе у односу на начела у првом делу као средства према циљу. Према томе, и то би била начела спољне политике, али мање апстрактна и можда би, мада то није доследно спроведено, могло бити говора о томе да су она начела у почетку начела међународних односа уопште, начела устројства међународне заједнице за које се Југославија залаже, док би ова друга мање апстрактна начела била начела југословенске спољне политике. У трећем делу, што је веома интересно, налази се у целости нов део у коме се наглашава обавезан карактер претходних начела и тако се отклањају тешкоће око тумачења овог одељка уводног дела, које су раније настајале због традиционалног схватања о непосредној необавезности преамбуларних одредаба.

Ако би требало дати опис начела која се налазе у Уводном делу, требало би прво констатовати да су она углавном задржана из Устава од 1963. године, што је с једне стране добро и нужно, јер се наша спољна политика није мењала, док су с друге стране, као што ће се видети, можда пропуштене могућности за већу потпуност, систематичност и бољу стилизацију.

Основно начело, које у ствари крије циљеве, и то врхунске, наше спољне политике и циљеве којима међународни односи треба да теже, јесте начело активне мирољубиве коегзистенције, које је у ствари став према коме мир и друштвени напредак остају врховни циљеви радничке класе света, па и Југославије, при чему се ни један од ових циљева не може жртвовати другим, па, како је то код нас најбоље образложено у Кардељевом делу „Социјализам и рат“, нити се може тражити мир у прихватању неправедног и чамотног постојећег стања, нити ићи ка друштвеном напретку путем међународних сукоба и угрожавањем судбине целог човечанства.

Југославија се, према томе, супротставља идеолошким ратовима, које би ваљало дефинисати за ову прилику као ратове који проистичу из жеље да се насилним изједначењем изгубе разлике између нападача и нападнутог. Основним начелима активне мирољубиве коегзистенције нацрт Устава сматра три класична начела међународног права: поштовање националне суверености и равноправности, немешање у унутрашње послове земаља и решавање међународних спорова мирним путем. Њима се придају и преузимају у наш Устав и начела Повеље Уједињених нација, што је карактеристично за значајан број устава, и то углавном новонасталих земаља Африке и Азије. Дакле, несврстане земље показују тенденцију да у својим уставима реципирају начела Повеље Уједињених нација.

Када се напомене да се на крају првог става овог одељка наводи и то да ће Југославија испуњавати своје међународне обавезе и активно учествовати у делатности међународних организација којима припада, испоставља се уствари да има понављања између изричито и посредно одређених тј. из Повеље преузетих начела које би на неки начин требало отклонити, јер треба имати у виду да Повеља помиње као своја основна начела суверену једнакост држава чланица, савесно испуњавање међународних обавеза, решавање спорова мирним путем, уздржавање од претње силом или употребе силе, помоћ Уједињеним нацијама и уздржавања од помоћи државама које су у сукобу с њима и немешање у унутрашње ствари чланица.

Имало би при том и користи и од тога што би се повело рачуна да је у међувремену, а то значи од доношења Устава па до стварања овог нацрта, у Уједињеним нацијама и уз велико залагање и одлучујуће учешће југословенске делегације донета и тзв. Декларација о коегзистенцији, тј. тачније речено Декларација о начелима међународног права и пријатељским односима и сарадњи држава од 1970. године, у којој су кодификована начела мирољубиве и активне коегзистенције. У тој Декларацији се набрајају и разрађују начела од којих су нека записана у Повељи а нека нису, јер су специјално развијена, као начело равноправности и самоопредељења, те би се у једној јаснијој и прегледнијој редакцији овог одељка требало више поводити за овим текстом који је нека врста аутентичног тумачења Повеље, за неке чиниоце у свету можда спорна, али за нас и не-сврстане земље никако не.

Поред ових начела коегзистенције, која углавном спадају у класично међународно право или право Уједињених нација, Устав и нацрт воде рачуна о томе да је Југославија социјалистичка земља те прокламују и начело социјалистичког интернационализма, које подижу на ранг основног начела међународних односа. Оно је, у ствари, ближе одређење друштвеног напретка као циља који се пре тога спомиње, чиме се јасно ставља до знања да Југославија, иако у првом реду тражи мир и коегзистенцију, није непристрасна у погледу праваца друштвеног развоја и да ће пружати помоћ социјалистичким снагама, али у складу с осталим уставним начелима, чиме треба да се обезбеди мирна утакмица између друштвено-политичких система. С обзиром на неспоразуме који су се у последње време јављали око појма социјалистичког интернационализма, нужно је, али не верујем да је за то потребна интервенција у самом тексту, довести ово начело у везу с другима, да му се не би приписивала значења која се код нас не подразумевају, као на пример оно о централно вођеном социјалистичком лагеру, коме се социјалистичке државе у име социјалистичког интернационализма морају покоравати. Једно исправно тумачење овога одељка не даје могућност за такву интерпретацију, али о томе увек треба водити рачуна.

Друга група начела, она за која сам рекао да се могу назвати начелима спољне политике Југославије, мање су уопштена како у смислу предмета тако и у смислу времена. Док су прва начела трајна, поред таквих овде су набројани и неки актуелни спољно-политички циљеви као што су превазилажење блоковске поделе, што је ново у Уставу, остваривање опш-

тег и потпуног разоружања и подршка народима који воде праведну борбу за своју националну независност и ослобођење од колонијализма и националног угњетавања.

На другом крају уопштениости су она начела која су без до краја одређене садржине и без везаности за тренутак, као нпр. залагање за право сваког народа да слободно одређује и изграђује своје друштвено и политичко уређење, одбацивање претње силом и употребе силе и, што је најзанимљивије и ново, поштовање општеприхваћених норми међународног права.

Начело о прихватању међународног права имаће велики практични значај на који треба скренути пажњу на нашем Факултету као на правном факултету. Не изгледа ми у овом случају ни мало смела тврдња да се више не може постављати питање о монистичком одговору који наш Устав даје на питању односа међународног и југословенског права. Док у члану 187. нацрт преузима члан 153. Устава од 1963. године, с једном модификацијом која га чини јаснијим, овом одредбом у преамбуларном делу отклањају се сумње поводом унутрашњег важења међународног обичајног права. Члан 187. тиче се само важења уговора, док се овде у првом реду мисли на обичаје, јер се једино на обичајна правна правила у међународном праву може указивати као на општеприхваћена. Нећу да начињем тему о оним уговорима који су универзални те се могу сматрати општеприхваћеним, без обзира на ратификацију.

Између ових крајности налази се изванредан број начела која би могла да се сматрају средње уопштеним јер имају одређену садржину и опредељење и, иако нису „вечита“, односе се на један дужи историјски период. У том смислу су одредбе о томе да ће се Југославија залагати за што слободнију размену материјалних и духовних добара, за слободу међународног обавештавања и развијања других односа који доприносе заједничком остваривању привредних, културних и других интереса држава, народа и људи, а посебно за развитак демократских и социјалистичких односа у међународној сарадњи као и друштвени напредак уопште, да је СФРЈ за право народа на самоопредељење и националну независност и за његово право да ради постизања ових циљева води ослободилачку борбу, за развијање међународне сарадње, суверено располагање националним природним богатствима и за стварање услова за бржи развитак недовољно развијених земаља.

Овим начелима додато је у Нацрту и начело поштовања права националних мањина, кога у Уставу није било. Тиме Југославија исказује своје легитимно интересовање за припаднике југословенских народа у иностранству, али се исто тако опредељује за један принцип који је неко време, услед лоших искустава за време другог светског рата, био занемарен и довео до тога да се неповољно поступа с југословенским мањинама у неким суседним земаљама. Ово се начело логички уклапа у целину уставно одређене спољнополитичке оријентације, јер се и мир и с њим повезано поштовање граница не могу у потпуности замислити без гаранције националног опстанка. Дакле, води се рачуна о двоструком субјективитету у међународним односима, државном и националном, у складу са правом на

самоопредељење и нужним компромисима који се у интересу мира морају постизати.

У вези с начелом самоопредељења је и начело признања и помоћи антиколонијалистичким ослободилачким покретима, чиме Југославија показује свој однос и своју спремност за помоћ, али истовремено и решава деликатно питање равнотеже између унутрашње и међународне надлежности и по мом мишљењу *implicit*е прихвата доктрину Уједињених нација да та помоћ не може да буде у виду међународног сукоба, већ у виду помоћи довољно снажним аутохтоним снагама.

Посебно место, ван ове три категорије, заузимају начела која се тичу међународног организовања. Југославија се залаже за успостављање и развитак свих облика међународне сарадње, квалификујући их тиме да служе учвршћењу мира, јачању узајамног поштовања и пријатељства народа и држава и њиховом зближавању, али се у 3. ставу VIII одељка Уводног дела посвећује посебна пажња међународној економској, политичкој и културној сарадњи, при чему се у складу с чињеницом да је Југославија социјалистичка земља тражи да та сарадња доведе до установа које су демократске и да одговара интересима народа и друштвеног напретка. Спремност за сарадњу иде до те мере да се говори да је Југославија одворена-заједница, што је између осталог и сведочанство о готовости Југославије да демократски устројеним међународним организацијама жртвује и нека искључива права одлучивања.

Овај списак начела, који сам укратко описао, добро је промишљен. Међутим, могли би се ставити приговори у погледу груписања ових начела. У првом делу требало би да буду издвојена сва она начела која се тичу наше визије међународних односа уопште, као начела међународних односа, и у ту групу би свакако требало преместити и начела која се тичу одрицања од употребе силе и насиља и поштовања правила међународног права јер су то апстрактна и основна начела.

С друге стране, други део би се боље изразио набрајањем конкретних циљева наше спољне политике, док би трећи део могао да се искључиво посвети међународним организацијама. При том треба водити рачуна о ономе што сам у почетку напоменуо о потреби да се јасно формулише да Југославија као део светске заједнице увиђа општечовечанске и светске интересе те би можда требало јасно саставити потпун или егземпларан списак таквих вредности. Мени, рецимо, недостаје изрчито упућивање на права човека као на такву општечовечанску вредност.

Најзначајнија новина у односу на постојећи Устав јесте четврти став овога одељка, који налаже свим органима, организацијама и појединцима да се у својим односима с међународним организацијама и субјектима у иностранству придржавају набројаних начела и залажу за њихово остварење. Уставом се налаже исти такав став према утврђеној спољној политици СФРЈ.

Овим се, дакле, поред решења правних питања на које сам указао, сваком чиниоцу у утврђивању и спровођењу југословенске политике, као и сваком субјекту који улази у међународне односе дају јасни путокази. То је одредба која по мом познавању ствари не постоји ни у једном уставу и сматрам је оригиналном и корисном. С обзиром да савремено дру-

штво, а наше друштво нарочито, тежи што разгранатијим додирима људи и што ширем учешћу грађана у вођењу међународних односа, ово је био најбољи начин да се обезбеди да нико не одступи од неких основних права која леже у општем интересу. Тиме се успоставља уставно правило да грађанин Југославије, чије се међународне везе олакшавају и подстичу, није слободан да самовољно мења општу оријентацију, с обзиром да се не ради само о његовој личној судбини, већ о положају читаве земље. Ово је решење и најекономичније јер не само што спречава професионализацију у спољној политици и претеран утицај посебне врсте бирократије, него и отклања потребу за инструкцијама државних органа, које би довеле како до преоптерећености тих органа, тако и до њихове претеране моћи.

II — *Утврђивање спољне политике.* — Према члану 253. т. 6. федерација „утврђује политику међународних односа СФРЈ“. По члану 256. ст. 1. Скупштина СФРЈ „утврђује“ ... спољну политику и међународне односе Југославије с другим земљама“; одлуке о томе доноси, према члану 257. став 2, њено Савезно веће на предлог Савезног извршног већа и евентуално Председника Републике, јер се тако може тумачити члан 314. Нешто се може замерити стилизацији ових одредаба. Пре свега, у Уводном делу помиње се само утврђена спољна политика као она која обавезује све, док се овде говори и о међународним односима Југославије. Значи ли то да утврђени међународни односи не обавезују све органе, организације и појединце? Мислим да нема места таквом тумачењу, тим пре што се, опет, у чл. 323. не помиње спољна политика, него само међународни односи, те би произашло да Савезно извршно веће нема овлашћења да предлаже спољну политику, већ само међународне односе. Реч је о другом, променљивом делу обавеза које имају сви органи, организације и појединци у свом спољнополитичком понашању. Поред начела фиксираних у Нацрту, постоји и обавеза придржавања спољне политике, коју формира Савезна скупштина, уз ове тешкоће које се налазе у стилизацији и које се могу отклонити.

Уз то, међународни односи ближе се одређују као „међународни односи Југославије с другим земљама“. С једне стране, то је непотребно, јер међународни односи Југославије могу бити само са субјектима ван Југославије; с друге стране, то је у постојећим условима и сувише уско, јер се изостављају међународне организације. У модерном свету државе ступају у односе како са другим државама тако и са међународним организацијама, а некад су ти односи веома значајни и то у неочекиваним сферама, као када се ради о тзв. надржавним организацијама. Ближег одређења речи „међународни односи и“ не би требало да буде, јер би се онда могли подразумевати сви они с којима Југославија ступа у међународне везе.

III — *Ефикасност органа.* — Што се тиче оспособљености органа да спољнополитички делују, Савезна скупштина, која треба да утврђује спољну политику на предлог Савезног извршног већа или евентуално Председника Републике, способна је да то чини. Већ у Савезном извршном већу одлуке се доносе већином гласова присутних чланова, тако да није могуће да дође до његове парализе, а треба имати у виду и члан 339, на

који је указао професор Стјепановић, према коме функционери и чланови Савезног извршног већа нису тамо да служе парцијалним него општим интересима. Исто тако, и Савезно веће, као Дом Скупштине СФРЈ, у начелу одлучује већином присутних делегата (члан 264), с тим што се може десити да једно спољнополитичко питање посебно тангира једну републику или аутономну покрајину и онда се покреће посебан поступак одлучивања, што је добар баланс између општег и специјално наглашеног посебног интереса.

Када се говори о спровођењу спољне политике, разумљиво је да се пре свега мисли на органе који су првенствено надлежни за њих. Посматрајући нацрт Устава, има се утисак да су и Савезно извршно веће и савезна администрација оспособљени за обављање ових функција. Тим поводом треба поменути и Председништво СФРЈ, које има важне оригинарне и супсидијарне компетенције из области од виталног значаја за међународне односе, пре свега у бризи за опстанак и безбедност земље пред спољним непријатељем. Исто тако, у случају када се међународни уговори не могу испуњавати због тога што Веће република и покрајина не може да донесе потребне законе или републике не могу да дају сагласност, Председништво СФРЈ има могућност да затражи доношење закона о привременим мерама (чл. 274).

Раније сам изражавао неке сумње у ефикасност Председништва, које је по аманданима било веће и одлучивало на основу једногласности те је изгледало да се индивидуалним члановима Председништва дају сувише велика овлашћења, приближавајући се праву вета. Ови недостаци су сада отклоњени, јер је ново Председништво пре свега мање тело и ради на основу усаглашавања, а не једногласности.

Усаглашавање или консенсус је тема за коју мислим да је посебно значајна, јер се појављује не само у нашој пракси, него је све више присутна у раду међународних организација. Усаглашавањем се, с једне стране, отклањају опасности од прегласавања, а с друге стране тешкоће које би настале због могућности да појединац парализује орган. У суштини, усаглашавање се састоји у доношењу одлука без гласања, сталним радом на усавршавању одлуке тако да она може све да задовољи. Међутим, уколико једна упадљива мањина остаје при свом посебном ставу, она га може сепаратно изнети, не реметећи могућност већине да донесе одлуку. Наравно, ово је једно тумачење израза „усаглашавање“ и чини ми се да би било добро да и овај термин буде у Уставу објашњен.

IV — *Напомена о ратификацији међународних уговора.* — Тема на којој бих се такође радо задржао био би проблем међународних уговора, али пошто очекујем да ће о томе бити још речи, хоћу само да дам неколико напомена јер и поводом уговора долази до изражаја способност спољнополитичког одлучивања, с обзиром на федеративни карактер наше државе.

Решење у Нацрту је углавном као у постојећем Уставу и пракси, с тим што се сагласност република и покрајина тражи онда када би уговором настала обавеза за неку од њих да донесе свој закон. Ово се усаглашавање врши путем Већа република и покрајина Скупштине СФРЈ. С

друге стране Савезно веће и даље ратификује оне уговоре који се тичу политичке и војне сарадње.

Међутим, поставља се питање шта бива са уговорима који траже доношење савезних закона из надлежности Већа република и покрајина, значи из оне материје коју законски регулише то Веће скупштине СФРЈ. Као пример би могао да се наведе уговор који се тиче царинских повластица, с обзиром да је одлучивање о царинским повластицама у надлежности Већа република и покрајина. Нацрт не помиње тај проблем, већ једино случај када би републике и покрајине биле обавезне да на основу уговора доносе законе. Не види се, дакле, ко би вршио ратификацију уговора који траже законодавну акцију Већа република и покрајина. Овај би пропуст могао да се отклони одговарајућом допуном члана 259. ст. 2. тач. 5.