

ОДНОСИ ЈУГОСЛОВЕНСКИХ РЕПУБЛИКА С ИНОСТРАНСТВОМ

Амандмани уз Устав СФРЈ од 1963. године изражавали су тежњу да се републикама и аутономним покрајинама да већа самосталност у односу на федерацију. Такав правац имају и многе новине у Нацрту устава СФРЈ, било да представљају преузимање решења садржаних у амандманима или сасвим нове текстове. Уз појачано учешће федералних јединица и елемената федерације у стварању и спровођењу спољне политике и преузимању међународних обавеза, санкционисано у Нацрту устава СФРЈ и овде већ расправљено у извесној мери, постоји и склоност да се њима да и шира слобода комуницирања и независног одлучивања у односима с иностранством. Овај се вид спољнополитичке еманципације наших република и покрајина може размотрити само уз познавање нацрта републичких устава и њиховог односа с Нацртом савезног устава. Он ће бити главни предмет ових напомена, првенствено везаних за Нацрт устава СР Србије.

Чланом 251. Нацрта савезног устава (који преузима текст амандмана XXXV) републикама и аутономним покрајинама пружена је могућност да остварују сарадњу с органима и организацијама других држава и међународним органима и организацијама, једино ограничена оквирима које намећу утврђена спољна политика СФРЈ и међународни уговори. Републички устави треба да објасне шта се под „остваривањем сарадње” подразумева, када је реч о федералним јединицама СФРЈ. При том је за правника нарочито занимљиво питање да ли у остваривању сарадње долази до стварања неких међународноправно релевантних аката.

Примедба која се може изрећи већ после читања Нацрта устава СФРЈ састојала би се у томе што је текст чл. 251. недовољно усаглашен са ст. 4. Одељка VIII Уводног дела. Према овој преамбуларној одредби, „сви органи, организације и појединци” везани су у својим међународним односима не само утврђеном спољном политиком СФРЈ него и уставним начелима о међународним односима, који се, међутим, у чл. 251. не помињу. Ако се сматрало да ову уводну одредбу не треба понављати, онда је целу није требало понављати. Овако су изостављена само уставна начела и тиме је утврђена спољна политика добила већи значај од њих. Забуна може да буде и већа када се имају у виду само републике и аутономне покрајине зато што, стриктно говорећи, оне и нису поменуте у уводном делу јер се не могу сматрати органима и организацијама, што би могло довести до тумачења да су оне везане само чланом 251, а не

и уводним делом. Ово тумачење не би било ни пожељно ни логично јер утврђена спољна политика може бити само конкретизација основних начела међународних односа а, с друге стране, међународне односе републике и покрајине остварују и спроводе појединци који су свакако везани изричитом одредбом ст. 4. Одељка VIII Уводног дела.

Ако се посматра чл. 294. Нацрта устава СР Србије, уочава се да се остваривање сарадње, које предвиђа Нацрт савезног устава, разрађује у два његова става, 2. и 3, на два начина. Став 2. ближе следи Нацрт устава СФРЈ тиме што предвиђа додире с истим субјектима, наиме органима и организацијама других држава у међународним органима и организацијама, и што те додире подређује спољној политици СФРЈ и међународним уговорима. Остваривање сарадње се у овом тексту претвара у сарадњу, одржавање и развијање односа, што је, по мом мишљењу, само разлика у нагласку, при чему је „сарађивати“ свакако језички исправније и економичније од „остваривати сарадњу“.

Трећи став, међутим, говори о томе да ће СР Србија *развијати* политичке, економске, културне и друге односе са *другим државама* и међународним органима и организацијама, који су од интереса за Републику или за права и интересе њених радних људи и грађана, народа и народности, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница. Иако се предвиђа највећа иницијатива у међународним додирима (јер се не говори о одржавању односа и сарадњи, већ само о развијању односа), у овом ставу нема ограничења у виду усвојене спољне политике СФРЈ и међународних уговора. Поред тога, реч је о „другим државама“, а не о њиховим деловима који би били пандан СР Србији као федералној јединици.

Пре но што се приступи даљој анализи овога члана, треба дати неке термилошке напомене. Изгледа ми, пре свега, да термин „друга држава“, нарочито у републичком уставу, не би био довољно јасан. С обзиром да је и сама СР Србија држава (чл. 1. Нацрта) а да су то и друге наше републике, израз „друга држава“ могао би се, у контексту Устава СР Србије, тумачити тако као да обухвата све државе које нису СР Србија, па према томе и друге југословенске републике. Томе ништа не би сметала чињеница што се у чл. 295. Нацрта говори о „другим републикама“ јер би се тај члан могао тумачити тако да регулише односе са посебном групом „других држава“, с којима су везе нарочито тесне. Уз то се у Нацрту (нпр. чл. 337. т. 6) употребљава и израз „друге земље“. Очигледно је да се у свим овим случајевима мисли на иностранство те је према томе најумесније употребити израз „страна држава“. Друга термилошка примедба, која се односи и на Нацрт савезног устава, тиче се израза „међународни органи и организације“, с којима субјекти у СФРЈ могу да одржавају везе. Међународни органи не могу да постоје без међународних организација, а међународне организације делују само преко својих органа. Према томе, није потребно говорити о обома, већ је довољно поменути само међународне организације. Ако се већ, јасноће ради, инсистира и на органима, могло би се рећи „међународне организације и њихови органи“ или, бар, променити редослед од важнијег ка мање важном: „међународне организације и органи“. Израз какав сада постоји

рефлекс је наше унутрашње терминологије, с тим што у југословенском политичком и правном речнику „орган” представља државни орган а „организација” субјект који није везан за државни апарат. У међународним односима и међународном праву орган је, међутим, део организације.

Као што сам већ напоменуо, сагласност 2. става чл. 294. Нацрта устава СР Србије с Нацртом савезног устава не изгледа ми спорна, али ми се чини да се то за ст. 3. не би могло рећи. Ако су „друге државе”, као што је очигледно, стране државе, и ако СР Србија треба да развија с њима *своје* односе, онда је то свакако више од онога што је чланом 251. Нацрта устава СФРЈ предвиђено. Страна држава је у типичном случају суверена страна држава, узета у целости, при чему се у међународним односима подразумевају воља и радње врховних њених органа, који једино и могу да делују у њено име. СР Србија, која није суверена у међународноправном смислу, могла би тако да ступа у непосредне односе са сувереним страним државама и то у веома широкој области (у другом делу става 3. чл. 294. Нацрта устава СРС не крије се никакво ограничење пошто се не може ни претпоставити да ће доћи на ред развијање односа који не би били „од интереса за Републику итд.”), не будући при том везана спољном политиком СФРЈ и међународним уговорима (сем ако се ова обавеза, на натегнут начин, не пренесе са ст. 2. и на став 3.).

Ако се, пак, претпостави да је непомињање спољне политике СФРЈ и међународних уговора у овом ставу последица омашке техничке природе или уверења да се спољнополитичка слобода СР Србије у склопу целог Нацрта мора тумачити у тим оквирима, остаје ипак могућност да република, и у тим оквирима, непосредно сарађује са страним државама у целости, а не само с одговарајућим органима, федералним јединицама итд. Ово би значило да у нашој федерацији федералне јединице имају право непосредног општења, па и споразумевања, са сувереним страним државама, па према томе да могу и склапати с њима уговоре. О томе да ово није само до краја изведена хипотеза сведочи Нацрт устава СР Хрватске, у коме се предвиђа да Сабор „ратифицира уговоре које СР Хрватска закључује у складу с утврђеном вањском политиком и међународним уговорима СФРЈ” (чл. 298, т. 4), а да Политичко-извршно вијеће „закључује међународне уговоре” (чл. 337, т. 5). У Нацрту устава СР Хрватске, као што се види, постоји везаност спољном политиком СФРЈ и међународним уговорима, али Хрватска може да склапа своје међународне уговоре, које њени органи и ратификују. Читањем Нацрта устава СР Србије нисам могао да утврдим да се у њему на било који начин помињу уговори које би СР Србија склапала с иностранством те према томе нема ни одредаба које би одговарале наведеним деловима Нацрта устава СР Хрватске. Но, како сам већ указао, развијање односа са страним државама подразумева могућност склапања таквих уговора.

У случају да се усвоји таква могућност, склапања тих уговора отворило би низ питања. С обзиром на то да се у нашој уставној терминологији израз „међународни уговор” задржава само за уговоре које је склопила СФРЈ и који су ратификовани на начин одређен Уставом СФРЈ, уговори република са страним државама не би могли да носе то име али би ипак остали акти који обавезују уговорне стране. Као такви, они

би били међународни уговори у смислу међународног јавног права те би доводили до одговорности републике у случају њиховог неизвршења, односно до викарне одговорности СФРЈ, чији је она део. Из тога простиче даље питање може ли се СФРЈ учинити одговорном без свога пристанка, дакле актом само једне републике, која, опет, сама просуђује да ли је тај њен акт у сагласности са спољном политиком и међународним уговорима СФРЈ?

Летимичан упоредноправни преглед показује да су савезне државе које допуштају федералним јединицама склапање међународних уговора ретке. И онда када је склапање таквих уговора допуштено, слобода уговарања је, као у Швајцарској, сведена на уску и тачно одређену меру, или је, као нпр. у СР Немачкој и САД, подвргнута одобрењу савезних органа. Према могућем тумачењу републичких нацрта, које смо овде изнели, наше федералне јединице имале би прилично широку, непоуздано утврђену слободу уговарања, без надзора федерације. У том погледу оне би се приближиле федералним јединицама СССР, којима је изменом Устава СССР од 1944. године дато право да закључују међународне уговоре (чл. 18а). Ово се право, међутим, мало користи и то само од стране две републике, Бјелорусије и Украјине. Осим тога, према Уставу СССР совјетска федерација одређује заједнички став у односима република са страним државама (чл. 14), а, с тим у вези, Министарски савет СССР има право да обуставља одлуке министарских савета федералних јединица (чл. 69).

Који се закључци и сугестије могу извести из ових кратких напомена? Пре свега, нема спора да у Нацрту устава СР Србије све спољно-политичке додире републике треба подвести под ограничења садржана у Нацрту савезног устава, тј. наметнути им и обавезу усклађености с уставним начелима међународних односа, утврђеном спољном политиком СФРЈ и међународним уговорима СФРЈ.

Треба се, затим, определити за или против међународне уговорне способности федералних јединица, где, изгледа, има колебања. Ако се таква могућност прихвати, што није у нескладу с нашим федерализмом и Југославију не претвара у конфедерацију, треба имати у виду све последице таквог става и како у савезном тако и у републичким уставима јасно их регулисати. При том би требало поново претрести питање области у којој та уговорна способност постоји, постојање потребе за неком санкцијом федерације, и унутрашње правне обавезности таквих уговора. У том случају би републички уставни морали да садрже одредбе налик на ону из чл. 187. Нацрта савезног устава који говори о ступању на снагу међународних уговора и о условима под којима судови непосредно примењују међународне уговоре, а Устав СР Србије и одредбе о склапању и ратификацији таквих уговора.

Ако се, пак, заузме став да републике не могу склапати међународне уговоре са страним државама, већ да њихови органи могу само ступати у односе с одговарајућим органима страних држава и при том постизати споразуме који имају технички карактер одржавања односа уређених међународним уговорима СФРЈ, и којима се могу обавезивати само ти органи, а не неко други, Нацрт устава СР Србије не би могао да говори

о односима с „другим“ (страним) државама већ би морао да поштује терминологију Нацрта устава СФРЈ.

У сваком стучају чл. 294. Нацрта устава СР Србије требало би да буде конкретизован у виду надлежности. Из Нацрта се, наиме, не види који ће органи остваривати сарадњу и односе са иностраним субјектима. Скупштина СР Србије само „разматра питања из области спољне политике и међународних односа и даје сагласност за закључење међународних уговора у случајевима предвиђеним уставом СФРЈ“ (чл. 298, т. 4). Ни Републичко веће, које врши и политичко-управне послове, нема изричито одређену надлежност у области односа са страним државама. Председништво СР Србије има спољнополитичку надлежност у једном, сразмерно неважном питању: оно „одлучује о пријему страних делегација које посећују Републику и одређује делегације које као представници Републике посећују друге земље“ (чл. 337, ст. 6). Извршно веће Скупштине СР Србије нема по Нацрту никакву спољнополитичку функцију, иако би се од њега (по узору на Савезно извршно веће) управо очекивала иницијатива, без које се односи с иностранством не могу ни одржавати, а камоли „развијати“. Ни Савет републике, који, додуже, „разматра... односе с... иностранством“ (чл. 335, ст. 1) није у правом смислу орган иницијативе.

Др Војин Димитријевић