

НАДЛЕЖНОСТ РЕПУБЛИКЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

Једна од битних новина нашег новог уставног система свакако је и утврђивање надлежности република и покрајина у области спољне политике и међународних односа. То је природна последица развоја целине политичког, друштвеног и економског система Југославије, у којој нестају класични облици државности и класичног федерализма који уступају пред самоуправном организационом структуром као новином у политичкој организацији друштва. Нови уставни систем представља свакако израз тежње да се у свим областима друштвеног живота институционализује односе у којима ће човек као основни творац бити главни чинилац одлучивања у друштву.

Доследном применом самоуправног концепта организације друштва постепено нестаје дуализма између државе и друштва и у процесу политичког одлучивања. Разумљиво је стога да у самоуправном друштву и креирање политике представља процес у који су укључене и основне ћелије друштва. Јединство спољне и унутрашње политике намеће јединствени третман у новом уставном систему.

Нацрт устава СФРЈ одређује надлежност република и покрајина у области међународних односа и спољне политике и то на два начина: прво, одређујући општа начела спољне политике Југославије оставља републикама, покрајинама и општинама право да у тим оквирима развијају међународну сарадњу и, друго, републике и покрајине имају непосредну надлежност у закључивању одређених међународних уговора на тај начин што без њихове сагласности уговор не би могао бити закључен. Овако утврђена надлежност изражена је у чл. 251. Нацрта устава СФРЈ у којем се каже (ст. 1) да „међународни уговори који захтевају доношење нових или измену важећих републичких односно покрајинских закона или из којих проистичу посебне обавезе за једну или више република или аутономних покрајина, закључују се уз сагласност републичких односно покрајинских скупштина”.

Утврђивањем надлежности федерације, читава област друштвене инфраструктуре остала је у надлежности република. У области културе, науке, социјалног и здравственог осигурања републике имају пуну надлежност. У спољној политици сваке земље ове области заузимају значајно место те се због тога поставља низ питања с обзиром на овако утврђену надлежност република, покрајина и федерације.

Прво питање се односи на организацију процеса одлучивања у спољној политици када је реч о овим областима на савезном нивоу. Ово питање је регулисано савезним уставом.

Друго питање се односи на надлежност република и покрајина у међународним односима. Члан 251. Нацрта устава СФРЈ даје републикама и покрајинама опште овлашћење да развијају сарадњу са организацијама и органима других држава и међународним организацијама у оквиру општих начела спољне политике Југославије.

И у првом и у другом случају неопходно је регулисати процес елаборације спољне политике на нивоу републике и то било да је реч о закључивању међународних уговора у којима републике дају своју сагласност било да је реч о међународној сарадњи коју развија сама република односно покрајине.

У Нацрту устава Социјалистичке Републике Србије предвиђено је ангажовање републике у развоју међународне сарадње. У Уводном делу параграфа Х дају се опште смернице надлежности републике у овој области: (1) „Полазећи од уставом утврђених начела и утврђене спољне политике СФР Југославије, Социјалистичка Република Србија развија међународне односе и сарадњу као свој допринос стварању демократских облика повезивања народа, људи и њихових политичких заједница, а у интересу народа и друштвеног напретка, и у том погледу она је отворена заједница... (2) Сагласно Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, утврђеној одговорности, република и покрајина Социјалистичка Република Србија учествује у конституисању и спровођењу јединствене спољне политике Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. (3) Социјалистичка Република Србија подстиче и усмерава сарадњу друштвено-политичких заједница на својој територији, организација удруженог рада и других самоуправних организација с одговарајућим територијалним јединицама, организацијама и органима у другим државама...” Затим у Глави IX о правима и дужностима републике у члану 294. „Социјалистичка Република Србија учествује у складу са Уставом Социјалистичке Федеративне Југославије, у утврђивању и спровођењу спољне политике Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и њених односа са другим државама и међународним организацијама.

Социјалистичка Република Србија сарађује, одржава и развија односе с органима и организацијама других држава и са међународним органима и организацијама у складу са спољном политиком Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и међународним уговорима.

Социјалистичка Република Србија развија 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”.

Област учешћа републике у спољној политици и међународним односима је према наведеном тексту веома широка и пружа велике могућности на овом пољу. Међутим, када је реч о одређивању надлежности органа који овим пословима треба да се баве, Нацрт устава није у довољној мери експлицитан, те сматрамо да би се томе морала посветити већа

пажња. Посебно и због тога, што је ово једна релативно нова функција коју република има у својој надлежности унутар федерације.

Вођење спољне политике захтева утврђени систем припреме и доношења одлуке, затим реализовање одлука у спољним односима и, најзад, спровођење тако установљене политике у унутрашњем политичком животу.

Нацрт устава Социјалистичке Републике Србије регулише прву фазу спољнополитичког процеса утврђивањем надлежности Скупштине СР Србије у члану 298, ставу 4. у којем каже да Скупштина „разматра питања из области спољне политике и међународних односа и даје сагласност на закључивање међународних уговора у случајевима предвиђеним Уставом СФРЈ”.

Друге две фазе спољнополитичког процеса нису *explicite* регулисане у Нацрту устава. Који орган Републике је надлежан за развој „политичких, економских, културних и других односа”. Ово питање је веома значајно како за надлежност републике у закључивању међународних уговора од стране федерације тако и за самостално учешће републике у развоју међународних односа. Мислимо ипак да је од нарочитог значаја за републику област међународне културне и научне сарадње, затим сарадње на пољу социјалног и здравственог осигурања, јер је у овим областима република искључиво надлежна на унутрашњем плану. Повезаност спољне и унутрашње политике указује на значај који републике имају и на плану међународне политике када су у питању ове области.

Правно је несумњиво да међународни уговорни капацитет има федерација и у овој области. Међутим за само закључивање уговора у овој области надлежност република је пресудна у процесу одлучивања (не само у овој области). (Члан 251. Нацрта устава СФРЈ). Као што је познато, само закључење уговора није и коначно постизање циља због којег се уговор закључује. У току његовог спровођења у дело републике имају значајну улогу. Ко у републици и како? Затим, по правилу овакви уговори садрже низ овлашћења а непосредни учесници у реализацији циљева ове уговоре даље развијају и богате њихову садржину. На пример, уговори о међународној научној сарадњи садрже низ одредаба које се односе на установљавање заједничких научних публикација, међународне сусрете научних радника, размену стручњака и, најзад, замашна заједничка истраживања. За реализацију ових уговорних одредби потребна је одређена надлежност органа који ће развијати службе за реализацију овако утврђене међународне сарадње. Поред уговорних облика сарадње, ови уговори остављају могућности уговарања у непосредним контактима научних институција или институција које се баве организацијом научног рада.

Стање праксе на овом пољу у нашој земљи не може се сматрати задовољавајућим. Управо у овој области недостаје организација ове значајне делатности те се њен велики део одвија стихијски тако што научне организације или појединци самоничијативно без плана и организације заснивају овакве односе у међународним размерама. Овакво стање само може штетити овој врсти односа а с обзиром на значајне политичке импликације међународне сарадње на овом пољу.

Из свега изложеног склони смо да мислимо да је потребно и у уставном тексту указати на носиоце и оствариоце ових функција репу-

бличке надлежности. С обзиром да је за напред наведене области (култура, наука, социјално и здравствено осигурање) велики део надлежности пренет на самоуправне интересне заједнице, чини нам се да би низ послова међународне сарадње у овим областима требало ставити у надлежност ових заједница и тако створити за њих права и обавезе да у овој значајној области друштвеног живота поклоне неопходну пажњу. Детаљи остварења ове функције би се разрадили законом.

Развојем ове делатности унутар самоуправних интересних заједница била би остварена у највећој мери веза између унутрашње и спољне политике, што би свакако допринело и коначној елаборацији спољне политике читаве друштвене заједнице.

Др Радослав Стојановић