

*др Смиља Аврамов,  
професор Правног факултета у Београду*

UDK — 341.213.4

## ПОЛОЖАЈ ФЕДЕРАТИВНИХ ДРЖАВА У МЕЂУНАРОДНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ

Када су се, пре нешто више од двеста година, на међународном плану појавиле Сједињене Америчке Државе, прва земља са федеративним уређењем, бројни европски теоретичари назвали су нову заједницу „демоном екстремизма“. Супротно њиховим предвиђањима о неодрживости овог модела, идеје федерализма прошириле су се убрзо и на друге континенте. Међутим, међународноправни систем прелазно је преко уставних карактеристика федералних држава, федерализам је посматран као организационо уставно начело, облик расподеле власти на унутрашњем плану, или пак, као једна димензија механизма власти. Другим речима, међународно право није повлачило никакву разлику између федеративних држава и осталих типова суверених држава него их је третирало на потпуно истоветан начин.

Ипак, постепено, у новије време и међународни поредак испољиће одређени интерес за устројство и функционисање федеративног система. Томе су допринеле две околности: 1. стварање економских унија при чему је, у великој мери, коришћена федерална техника; 2. процес демократизације међународног живота, у коме ће се веома рељефно испољити тесна веза између унутрашње и спољне политике, а тиме и унутрашњег и међународног права. При таквим околностима институционални механизам спољне политике постаје изузетно значајно питање. То није само правотехнички проблем, него и суштински. Институционални механизам је пут којим се једна земља укључује у сложено ткиво међународне заједнице; то су канали кроз које се улази у дијалог са светом. Унутрашња структура спољно политичког деловања није ирелевантна са становишта међународног права; воља државе пуноправно је изражена и може да производи правно дејство само ако потиче од надлежног органа. А за оцену надлежности међународни поредак ослања се на унутрашњи систем, у првом реду на устав земље. Међутим, унутрашњи прописи морају бити прецизни. Бечка конвенција о уговорном праву, чији је члан и наша земља, предвиђа да ће се један уговор, прихваћен од стране органа спољњег заступања земље, противно уставном поретку те земље, моћи побијати само уколико је закључен уз очигледну повреду

битног унутрашњег прописа о надлежности (члан 46). Према томе, механизам спољнополитичког одлучивања од значаја је за међународно-правни поредак, без обзира да ли су у питању просте или сложене државе. Што се пак тиче федеративних држава, целокупна проблематика, са становишта међународног права, своди се на два основна питања: питање субјективности и питање међународне одговорности државе. Кроз разрешавање ових проблема решава се истовремено низ питања од изузетног теоријског и практичног значаја, као што су на пр. проблем правног капацитета федерације на међународном плану, положај федеративних јединица и њихов уговорни капацитет итд.

### 1. Субјекти међународног права — федерација или федеративне јединице?

Савремена доктрина међународног права, без изузетка, посматра федеративну државу тј. федерацију као субјекта међународног права, снабдевену пуним капацитетом за деловање на међународном плану. Појам субјекта права или правне личности је доктринарни концепт и њиме се у правној науци означава једно кохерентно тело способно да буде непосредан носилац права и обавеза у међународном поретку, непосредно одговоран пред међународном заједницом, способан да оствари своја права кроз сопствену парничну способност.

Став да је федерација субјект потврђен је у међународној судској пракси, а и пракси унутрашњих судова. У спору између САД и Венецуеле (случај De Vissol) Арбитражни суд стао је на становиште да су суверене Сједињене Државе, а не јединице које улазе у њен састав.<sup>(1)</sup> Апелациони суд у Паризу (случај *Ville de Genève v. Consorts de Civry*) заузео је став да је само швајцарска федерација суверена у међународним односима, а не кантони. Апелациони суд у Брислу (у случају *Feldman v. Etat de Bavaria*) је истакао: „апсолутни и комплетни суверенитет са становишта међународног права припада само Уједињеним државама Бразила”.<sup>(2)</sup>

У том склопу члана 281. Устава СФРЈ који поверава Федерацији утврђивање спољне политике, одржавање политичких, економских и других односа са другим државама и међународним организацијама, закључење и ратификација међународног уговора само је потврда једног неоспорног правила међународног права. Устав СФРЈ, преко савезних органа, снабдева федерацију са три битна атрибута суверенитета: 1. *Jus belli* (члан 283) или преведено на савремени језик одлучивања о рату и миру; 2. *Jus legationis* или право представљања (члан 313, став 1. и члан 315. тачка 5) и 3. *Jus tractatum* тј. право закључења међународних уговора (члан 281, 283, 285), не остављајући на тај начин никакве сумње у погледу правног положаја СФРЈ као целине у међународној заједници.

У дефинисању федеративне државе као субјекта међународног права доктрина користи терминологију „апсолутни и комплетни субјективитет”, подразумевајући под тим пун капацитет деловања, слободу у доношењу одлука на спољнополитичком плану, а на унутрашњем утврђивање

(1) Moore, „Int. Arbitration,” p. 2971.

(2) „Amer. Journal” 1932, p. 484.

своје сопствене компетенције. Међутим, то се не може тумачити у смислу неограничено уговорног капацитета федерације. И федеративне и унитарне државе имају ограничен уговорни капацитет на основу међународног права, што излази из оквира овог рада; али треба додати да уговорни капацитет може бити ограничен и унутрашњим прописима тј. уставом земље. Таква ограничења су, истина интерног карактера, али могу имати дејства и на међународном плану. Наиме, ратификација уговора са становишта међународног права је дискреционо право државе и надлежни орган може да одбије ратификацију уговора у којима нису поштована ограничења. Глава VII Уводног дела Устава СФРЈ у коме су изложена основна начела спољне политике несумњиво садржи таква ограничења. Подижући на ниво Устава обавезу, бобре за превазилажење блоковске поделе света, може бити тумачено као забрана закључења уговора којим би се приступило било ком блоку. Или члан 238. Устава који изричито забрањује било коме да потпише капитулацију или призна окупацију. Ово последње несумњиво забрањује било ком органу да уђе у споразум о уласку страних трупа у земљу којима би се дао статус окупационих трупа.

Што се тиче положаја федеративних јединица, са становишта међународног права, ставови доктрине се разилазе. Велик број писаца сматра да федеративне јединице, не само да нису субјекти него нису ни државе са становишта међународног права.(3) Професор Борђевић, на пример, сматра да је федерација „и целина и субјект; и то јединствени и једини субјект у односу на друге самосталне суверене субјекте, или државе изван ње. Она је политичка и уставноправна категорија и субјект међународног односа и међународног права“.(4) Други пак, заузимају блажи став дозвољавајући да федеративне јединице, под одрсењем околностима, зависно од типа федеративних система, могу поседовати ограничен субјективитет.(5) Професор Andrassy сматра да се на питање ко је субјект у федеративним државама не може дати јединствен одговор. Има случајева где је федерација искључиви субјект међународног права, али по његовом схватању и федеративне јединице могу бити „изравно подвргнуте међународном поретку, ако то допушта и колико допушта савезни устав.“(6)

Група теоретичара која признаје ограничен субјективитет федеративним јединицама полази са различитих филозофско-теоријских поставки. Једни, следећи идеје De Tocquevill-а узимају суверенитет као критеријум и то суверенитет подељен између федерације и федералних јединица. Поједине државе улазећи у федерацију преносе део свог суверенитета на нову јединку — федерацију. Квантитативно суверенитет је дакле подељен, али квалитативно он није изгубио од свог значаја. Ова теорија доминирала је у Немачкој у прошлом веку.(7) Професор Бартош сматра да се као субјект међународног права јавља „само државна целина, док

(3) Guido Lucatello, *Lo Stato Federale*, Padova 1967, p. 111-112.

(4) Ghosh, *Treaties and Federal Constitution*, Calcutta 1961, p. 84.

Ј. Борђевић, *Федерализам и његови проблеми*, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 3-4, 1970, стр. 192.

(5) O'Connell, *Int. Law*, 1965, p. 317-1318.

Stainberger, „Constitutional subdivisions of states or unions and their capacity to conclude treaties“, *Zeitsch. für ausländ. öffentl. Recht und Völkerrechts*, 1967, S 411-416.

(6) Andrassy, *Међународно право*, Загреб 1981, стр. 62.

(7) Waitz, *Grundzüge der Politik*, 1862. S. 43-45.

поједине федералне јединице то нису”, али затим говори о крњем суверенитету федералних јединица.(8)

Познати британски теоретичар Oppenheim усваја теорију о подели суверенитета, и он га дели на спољни и унутрашњи. По његовом схватању само спољни суверенитет мора бити узет у обзир када се утврђује међународна личност тј. субјект права. Дакле, ако цело подручје међународних односа припада централним огранима, чланице федерације су лишене својства међународне личности. Ако имају делимичну надлежност у међународним односима, у том обиму су и субјекти међународног права.

Напад на теорију о подељеном суверенитету отпочео је у Немачкој крајем прошлог века да би се затим проширио и на друге земље Европе. Данас у свету доминира теза о недељивости суверенитета.(9) Основна поставка од које се полази јесте да федерација, као таква, може да одреди слободно своју сопствену надлежност, да федерални закони имају примат над законима федералних јединица. Уколико чланице федерације и поседују ограничену надлежност у међународним односима, то не значи да су оне субјекти међународног права, таква надлежност је њима само делегирана и може бити повучена савезним уставом, будући да федералне јединице нису директно потчињене међународном праву. Федерализам је уставна, а не међународно-правна категорија. Са друге стране, федерација не може бити лишена свог правног капацитета на међународном плану. Према томе, она је једино суверена, она је једино субјект међународног права.

Када је 1949. године Међународни суд правде (у случају накнаде штете претрпљене у служби УН) признао субјективитет Уједињеним Нацијама, право на супституцију на место оштећеног службеника, учинио је то имајући у виду надлежност ове Организације. Доктрина међународног права учинила је нов напор у конструисању теорије о субјективитету на бази надлежности. У односима федеративне јединице, по схватању тих писаца, то је значило да и чланице федерације могу постати, до одређеног степена, субјекти међународног права, уколико су снабдевене надлежношћу за деловање у сфери међународних односа.(10)

Међутим, и ова теорија наишла је на жесток отпор. По схватању Sir Gerald Fitzmaurice-a уколико су федералне јединице и овлашћене да ступе у уговорне односе са другим државама, па чак ако то чине у своје сопствено име, оне се појављују само као агенти уније којој припадају, која је једино субјект међународног права.(11)

У дефинисању појма субјективитета најдаље је отишла совјетска доктрина. Према данас владајућем мишљењу и Совјетски савез и совјетске републике су суверене, дакле, и субјект међународног права посредством принципа самоопредељења. По њиховом мишљењу то истовремено представља особеност совјетског федерализма. Посредством тог истог принципа они подводе под појам субјекта међународног права и нације

(8) Oppenheim, *Int. Law*, 8 ed. 1955, pp. 175-177.

(9) Zorn, *Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat*, 1884, S. 453., J. Бопенвић, *op. cit.*, стр. 25., Kunz, *Die Staatenverbindungen*, 1929, S. 537.

(10) Huber, *Le Droit de conclure des Traités int.* 1951, p. 76. Guggenheim, *Traité de Droit int. public*, 1953, p. 305-306.

(11) „Yearbook of Int. Law Comm”, 1958, p. 24.

које се боре за своју независност; по њима нација је суверена и може да располаже својом судбином до отцепљења и формирања своје државе на основу принципа самоопредељења. Национални суверенитет лежи у основи државног суверенитета, али се ту не губи. Међутим, национални суверенитет не значи и безусловну обавезу формирања националне државе, него је то само једна могућност.<sup>(12)</sup> Свој став поткрепљују Уставом из 1936. са новелама из 1944, односно одредбама Устава из 1977., који совјетским републикама даје широка овлашћења да ступају у међународне односе са другим државама, да закључују уговоре и размењују дипломатске и конзуларне представнике, да учествују у делатности међународних организација. Међутим, и поред овако широких формулација основне спољнополитичке прерогативе остале су чврсто у надлежности федерације. Савезу ССР-а, на основу члана 73. став. 8. поверено је одлучивање по питању мира, рата, очувања граница и територије СССР-а. И што је још значајније за питање положаја совјетских република, у надлежност Савеза стављено је „повезивање СССР-а са другим државама и међународним организацијама, одређивање глобалног модуса и координирање односа савезних република са другим државама и међународним срганизацијама” (члан 73. став 10). Устав у члану 72. даје право савезним републикама „слободног изласка из СССР-а”, али члан 81. поверава Савезу да „штити суверена права савезних република.” За оцену правног положаја СССР-а најбитнији је члан 70. Устава који гласи: „СССР је јединствена савезна многонационална држава, основана на принципу социјалистичког федерализма... СССР оличава јединство совјетског народа, он монолитно уједињава све нације и народности у циљу изградње комунизма.” Академик Тункин, професор Блишченко и низ других теоретичара покушавају да оваква решења правдају обавезама СССР-а у циљу ширења комунизма и обезбеђења јединства социјалистичких земаља. Очито је, дакле, да став совјетске доктрине може бити објашњен једино као покуштај помирења идеолошких потреба у односу на спољни свет и унутрашњих потреба за стварањем једног чврстог механизма, или као један вид идеолошке борбе СССР-а на светској сцени. Уставне могућности искористиле су једино две републике, Украјина и Бјелорусија које су ушле у Уједињене нације као оригинални чланови и које су приступиле многим вишестраним конвенцијама. Међутим, њихово чланство и особен положај условљен је био политичким разлозима, решењима донетим на Јалти, а није производ ни последица федеративног система.

Интересантан став заступа британски теоретичар Clive Parry. По његовом схватању федералне јединице немају уопште капацитет деловања на међународном плану; капацитет је, по речима писца, атрибут који поседује држава као целина а не њени саставни делови. Највише што се може рећи за федералне јединице да поседују надлежност, и то само делимичну у вршењу тог капацитета.<sup>(13)</sup>

<sup>(12)</sup> Блишченко, *Висшие функции соц. государства*, Москва 1970, стр. 67, 71., Копенчеков, *Механизм государства в советской федерации*, Москва 1973., Шевцов, *Суверенитет соц. государства*, Москва 1972., Васильев, *Демократский централизм в системе Советов*, Москва 1973.

<sup>(13)</sup> С. Parry, *Manual of Public Int. Law, New York 1968, p. 180.* Сличан став заузимају и неки амерички писци на пр. Charles Fairman.

Различита схватања о положају федеративних јединица дошла су до изражаја и у Комисији за међународно право УН, поводом доношења Конвенције о уговорном праву. У првом извештају кога је поднео извештач Lauterpacht 1953., а који је требало да послужи као основ за доношење Конвенције о уговорном праву, заузео је став да уговори закључени од стране федеративних јединица могу се сматрати уговорима у смислу међународног права.(14) Али у другом извештају који је поднет 1958. Fitzmaurice указује да су федералне јединице овлашћене на основу Устава да преговарају или улазе у уговорне односе са другим државама и оне то чине само као агенти Уније која је једино одговорна и може бити везана уговорима које потпишу представници федералних јединица.(15) Јаснији став дошао је до изражаја у трећем извештају кога је 1962. године поднео Waldock. Он каже: „уколико Савезни устав овлашћује јединице које улазе у њен саџав, да склапају уговоре и улазе у директне односе са страним државама, федералне јединице врше то своје право само у капацитету органа федералне државе.”(16) При томе он дозвољава два изузетка: федералне јединице могу бити посматране као субјекти међународног права уколико су чланице УН, или ако их као такве признају друге уговорне стране или њихова сопствена федерација.

У нацрту Конвенције о уговорном праву прихваћеном 1965. са малом већином (7:3, и 4 уздржана гласа) члан 5. став 2. предвиђао је: „државе чланице федерације могу поседовати капацитет да закључе уговоре уколико је такав капацитет дозвољен од стране федералног устава и унутар ограничења које он поставља.(17) Међутим, на првој седници Конференције УН, сазване у циљу доношења Конвенције, одржаној у Бечу 1968., нацрт члана 5. став 2. доживео је жестоку критику. Истакнуто је да, уколико би се уговорни капацитет везао само за федерални устав, тај члан би могао значити да су друге државе позване да тумаче устав федералне државе, што је неприхватљиво.(18) По схватању других делегата то би значило потискивање међународног права у други план, а давање предности унутрашњем праву тј. уставима појединих земаља. На другој седници одржаној 1969., такође у Бечу, полемика је настављена, а резултат је био да је члан 5. става 2. одбијен са огромном већином,(19) са мотивацијом да Конвенција о уговорном праву има за предмет само уговоре између суверених држава, а федералне јединице то нису.

Теорије о којима је било речи имале су врло малог, или готово никаквог, утицаја на праксу. И судска и дипломатска пракса уназад једног и по века, колико је стар овај проблем, следиле су правац да је само федерација суверена држава и субјект међународног права, без обзира и на ограничења која јој могу бити наметнута уставом. При томе полази се од просте чињенице да надлежност федералних јединица не произилази из међународног права, него из савезног устава, дакле унутрашњег правног акта. Друго, постоје значајне разлике у појединим федералним

(14) „Yearbook of Int. Law Comm.” 1953, p. 139.

(15) „Yearbook of Int. Law Comm.” 1958, p. 24.

(16) „Yearbook of Int. Law Comm.” 1962, p. 36.

(17) Gen. Assem. Off. Rec. XXI, Sess., Supp. No 9. (6309) Rev. 1), p. 10.

(18) UN Conf. on the Law of Treaties, First, Sess. Vienna, 1968, Off. Rec. p. 62.

(19) UN Conf. on the Law of Treaties, Sec. Sess., Prov. Summ. Rec., Plen. Meeting, Vienna, 1969, pp. 15-16.

системима, сваки има, како то истиче професор Борђевић, „свој сопствени историјско-социолошки супстрат и свој јасни, скривени или неодређени пројекат.”(20) Међутим, сви устави федералних држава које постоје данас у свету резервишу три основна атрибута суверенитета за федерацију: 1. *Jus belli* без изузетка (СССР члан 73, САД члан II, sec. 8, § 11, Швајцарске члан 8, Немачке члан 59а итд.). Треба додати да то и није нека особеност федеративних држава, јер су и све конфедерације које су постојале у прошлости то право поверавале заједничком телу. 2. *Jus legationis*, са изузетом СССР-а, да би се омогућило Бјелорусији и Украјини ступање у чланство УН, о чему је било речи раније. Но и поред тога Савез ССР-а је задржао *Jus representationis omnimodaе*. У свим осталим федеративним системима право одашиљања и примања амбасадора строго је централирано. Федеративне државе су представљене преко јединственог дипломатског конзуларног представништва. 3. *Jus tractatum* или право закључења међународних уговора, у огромном броју случајева, резервисано је искључиво за федерацију (Аргентина, Бразил, Мексико, Венецуела, Нигерија, Аустралија, Индија, Индонезија, итд. итд.). Ограничен уговорни капацитет поседују федералне јединице на основу Устава САД, СССР-а, Швајцарске, Западне Немачке, Канаде и Југославије. Устав САД (члан II, 1) поверава закључење уговора Председнику уз сагласност Сената, а изричито забрањује државама-чланицама (члан I, sec. 10, § 1) да закључе уговоре (*treaty*), савезне или да ступе у конфедерацију. Међутим, државе-чланице могу закључити споразуме (*agreement-compact*) мање важности са другим државама, на основу § 3. истог члана, али само уз сагласност Конгреса. При томе супрематија федерације је чврст принцип који се строго поштује још од краја прошлог века. Формулисан је од стране Врховног суда САД 1890. следећим речима: „посматрано кроз наше локалне интересе постоји више држава од којих је сачињена Унија, али посматрано кроз призму наших националних интереса, који обухватају наше односе са спољним државама, ми смо један народ, једна сила, једна држава.”(21) У једном од недавних случајева, пресуђеним од стране Апелационог суда САД, окривљени је оспорио могућност примене савезног закона, са мотивацијом да је материја поседовања и растурања дрога у надлежности федералних јединица, у конкретном случају Калифорније, која има свој закон. У пресуди Суд је одбио аргументе оптуженог и истакао да је: „Савезни закон дозвољен метод помоћу кога Конгрес може извршити своје обавезе преузете на основу међународног уговора”. Треба додати да је закон Калифорније био у супротности са предметним међународним уговором.(22) Од свог формирања САД су тежиле и спроводиле ефективно јединство у односу на спољни свет, а индивидуалност у локалним пословима. По схватању и речима некадашњег Председника САД Lincoln-а „иступање из Савеза је побуна, а не право.” У пракси споразуми које су закључиле државе-чланице односе се, на пример, на заштиту шума од пожара, регулисање река и сл. Међутим, нису ретки случајеви да је Конгрес одбио да да сагласност за успостав-

(20) *Op. cit.*, стр. 196.

(21) „Chinese Exec. Case.”

(22) „U. S. v. Rodrigues — Camocho, U. S. Court of Appeals”, Ninth Cir. 31 Oct. 1972. „Int. Law Rep.”, p. 399.

љање директних односа чланица и страних влада, на пример, на Уговор између Флориде и Кубе 1937. у погледу унапређења трговине.

Члан 80. Совјетског устава из 1977. овлашћује републике да закључују међународне уговоре, али, као што је већ речено, те уговоре потврђује Савез који се истовремено појављује као највише тело уређења односа република и других држава. По схватању Усенка, Блишченка, Тункина, принцип социјалистичког федерализма у материји уговора спаја се са демократским централизмом. „Федерализам на бази државног суверенитета чланица федерације означава више степен децентрализације, али децентрализација претпоставља демократски централизам уколико су у питању национални интереси.” Коначно, принцип социјалистичког интернационализма долази до пуног изражаја у совјетској федерацији кроз „неразрушиво јединство савезне државности и националне државности република, у којима се националне особености органски спајају са социјалистичким интернационализмом.”

Швајцарски Устав поверава вођење спољних послова, закључење и ратификацију међународних уговора Савету. Али, уколико се уговор закључује на неодређено време, или дуже од петнаест година, мора бити поднет на референдум уколико то захтева 30 хиљада грађана или 8 кантона. На основу члана 9. Устава, кантони могу закључивати уговоре са другим државама по питањима јавне економије, суседских односа и полиције. Међутим, сходно члану 18. Устава „званични односи између кантона и страних влада или њихових представника обављају се преко и посредством Федералног Савета”. Изузетно став 2. истог члана дозвољава кантонима директан контакт али само са нижим органима стране државе. Према томе, кантони који желе да закључе уговор са другом државом морају се претходно обратити Федералном Савету да овај предузме потребне мере. Чак и по питањима од мањег, административног значаја, на основу члана 102. тачка 7. Устава морају добити сагласност савезних органа пре но што потпишу уговор. Кантони нису улазили нити користили своје право директног улажења у уговорне односе са другим државама још од 1930. године. У њихово име закључује уговоре Федерални Савет.

Савезна Република Немачка је од посебног интереса не само зато што је то земља са дугом и богатом историјом, не само зато што више социјалистичких република наше земље имају разгранате везе са појединим федералним јединицама Немачке, него пре свега, што је искуство Немачке и решења појединих спорних питања вишеструко поучно. На основу члана 32. тачка 1. Устава из 1949. спољни односи стављени су у надлежност Федерације. Једна од особености овог Устава је да не помиње уопште, нити прихвата било у којој форми суверенитет федералних јединица (Die Länder), мада им даје значајна права у области спољних односа, у духу федералне традиције Устава Немачког Царства из 1871, као и Вајмарског из 1919. На основу члана 59. став 1. Председник Републике закључује уговоре са другим државама „у име Савеза”, али треба додати да је главна полуга спољнополитичке делатности федерална влада. Савезни канцелар утврђује општу политику и сноси, на основу члана 65, директну одговорност. Међутим, уговори који регулишу политичке односе Савеза, или се односе на питање савезног законодавства, захтевају, у сваком конкретном случају сагласност надлежног тела и то у форми



закона. Овај члан представља у ствари ограничење моћи Канцелара на пољу спољне политике.

Уколико пак уговор погађа „специјалне интересе једне земље (федералне јединице) мора бити благовремено консултована федерална јединица” на основу члана 32. став 2. И федералним јединицама (Die Länder) је дато право закључења међународних уговора, у границама своје законодавне моћи, али само уз сагласност савезне владе (члан 32. став 3.). Ова сагласност, као што је то истакао Савезни уставни суд 1953, у спору око луке Kühl, је у суштини једна превентивна мера контроле, како би се обезбедило да споразуми које закључују федералне јединице не би угрозили опште заједничке интересе. Али, што се тиче уговорних страна у односу на Немачку, додао је Суд, то су истовремено и Федерална Република и федералне јединице. По питањима где федерација и федералне јединице имају паралелне законске компетенције, федералне јединице морају се повући уколико је федерација закључила или жели да закључи међународни уговор.

Па ипак, и поред несумњиво веома прецизних одредаба, правно и језички изванредно уобличених, појавио се спор о томе да ли федерална влада има моћ да закључи уговоре о питањима која спадају у искључиву надлежност земаља тј. федералних јединица. Немачка доктрина се поделила на „централисте” и „федералисте”. Први дају позитиван, други негативан одговор. Поделиле су се и федералне јединице: Бремен, Хамбург, Шлезвиг-Холштајн итд. подржале су тезу да је уговорни капацитет Савеза потпун, комплетан и да могу закључивати уговоре из области резервисане за федералне јединице, али су притом указали и на тешкоће односно могућност да федералне јединице не изврше те уговоре, будући да то улази у њихову надлежност. Насупрот томе, представници Баварске, Хесена, Вестфалије итд. бранили су строго федералистичка решења указујући да су само федералне јединице, а не савезна влада, надлежне за закључење тих уговора. Овде треба додати да неке од тих земаља које су заступале веома радикалан став, на пример Бремен, није уопште до тада закључио ни један једини међународни уговор.

У пракси Савезна влада давала је, у највећем броју случајева, око 40, сагласност на садржину уговора које су склапале федералне јединице, али увек уз резерву да та сагласност не прејудуцира њихова права и коначан став. Ови уговори односили су се на предузимање заједничких мера у погледу заштите околине, река и језера, као што је на пример, Уговор између Швајцарске и Баден-Виртенберга, на риболов и изградњу брана, као што је на пример закључила Рајнска област са Луксембургом, или пак одржавање граничних мостова и путева, националних паркова и сл. Најактивнија је на међународном плану Баварска која је склопила уговоре о воденој енергији, изградњи брана, полуцији, из области просвете, економије, итд.

После двогодишњих расправа које су испуниле период од 1955. до 1957. спор између Федерације и федеративних јединица окончан је Линдау споразумом, од новембра 1957, на основу кога су федералне јединице делегирале своју уговорну моћ на Савезну владу, дозвољавајући јој да у њихово име закључује уговоре о питањима трговине, пловидбе, финансијских трансакција и сл. Међутим, уколико су у питању уговори од предоминантног значаја за федеративне јединице, посебно споразуми из

области културе, Савезна влада мора затражити претходну сагласност од федеративних јединица. Ова сагласност мора бити дата пре но што споразум ступи у дејство на основу међународног права. У припремама око закључења уговора, у овом случају, морају да учествују и односне федеративне јединице.<sup>(23)</sup> Иако је било изнето доста сумњи у погледу природе и уставности Lindau споразума, стоји чињеница да је тај акт, уз Устав, правни основ уговорног капацитета Западне Немачке. Да би се олакшала сарадња Савезне владе и федералних јединица, Lindau споразуми у члану 4. тачка б) предвиђа формирање једног комитета сачињеног од представника земаља тј. федералних јединица, који стоји на расположењу Министарству иностраних послова или другим надлежним телима Федерације за време док трају преговори. Чланови тог Комитета могу узети учешће у дискусији.

Као што се може закључити из претходног излагања федеративне државе испољиле су сасвим јасну тенденцију да, у односу на друге државе, иступају као јединствене или унитарне, па чак и у оним федеративним системима где постоји висок степен унутрашње аутономије. Овако стање ствари правда се различитим разлозима:

- Федерална влада је уставно одговорна за вођење спољне политике.
- Регионални и локални интереси морају уступити место општим интересима.

- Федералне јединице имају у виду најчешће своје краткорочне циљеве, а планирање спољне политике данас је дуг и слојевит процес.

- У савременим условима високо интегрисане привредне базе, без обзира на различите друштвено-економске системе, решења у области спољне политике траже се у „пакетима“ мера, тежећи до максимума реципроцитета. федералне јединице не само да нису оспособљене за то, него њихове сепаратне акције слабе моћ целине, умањују њену способност за ефикасним деловањем.

- Спољна политика је многодимензионална делатност која обухвата данас све сфере друштвеног живота. Према томе, ниједан сектор активности, културе или просвете, не може бити искључен из њене сфере.

- Технолошки напредак дао је науци примарно место у политичком животу, научни и технолошки ниво постаје један од одлучујућих елемената снаге једне земље. Рат и његов пратилац ипијунажа пренети су са војног поља у научне лабораторије и привредни живот.

- Коначно, светска збивања утичу на заузимање става у сваком конкретном случају, а федералне јединице немају пун увид. И Дипломатија је данас ушла у нову фазу. То није вештина у говорништву, већ концентрисан израз могућности једне земље.

Са становишта правне технике слебена су обично два метода: 1. Уговори су склапани преко савезне владе, која је водила преговоре и закључивала уговоре у име федералних јединица и 2. Федерална влада је дала сагласност за закључење уговора, веома често стављајући федералним јединицама на расположење дипломатски апарат, нпр. у Швајцарској. Канадско Министарство иностраних послова формирало је 1967. Фе-

<sup>(23)</sup> Интегрални текст Lindau споразума објављен је у Zeit. für ausländische öffent. Recht und Völkerrecht 1959-60, S. 116-117.

дерално-провинцијско координационо одељење, чији је циљ да прати и пружи помоћ провинцијама, на начин који је спојив са федералном одговорношћу за вођење спољних послова.(24)

Још један закључак се намеће из анализе федералних устава света. У доба рата или проглашења ратног стања или стања приправности, сви федерални системи претварају се у унитарне и власт се концентрише у једном центру.

Савремена пракса, према томе, наводи на закључак да федеративне јединице нису субјекти међународног права, него се као субјект појављује федерација. Има и теоријских аргумената у прилог овог става. Субјективитет је својство једне личности које се манифестује у овладавању свеукупношћу права и обавеза које проистичу из међународног, а не унутрашњег права. Свеукупности тих права и обавеза, а не појединачна права која једно тело оспособљавају за ограничено деловање, чини садржину правног појма субјективитета. Коначно, треба додати да је појам субјективитета несумњиво правна категорија, али не искључиво легалистичка. Да би могао овладати и заштитити своја права у међународној заједници, да би могао одговорити својим обавезама, субјект права мора поседовати један квантум снаге и моћи за деловање у једном сложеном али диспаратном свету састављеном од 160 суверених држава и више од 250 међудржавних организација.

## 2. Правни систем СФРЈ

Устав СФРЈ у члану 281. тачка 7. и Закон о закључивању и извршењу међународних уговора у члану 1. и 2. поверава закључење уговора Федерацији. Ова два акта не остављају никакве сумње да се уговори закључују у име Југославије као целине, те да се њихова важност простире на цело подручје земље (члан 270.). То уосталом произилази и из Конвенције о уговорном праву из 1969. коју је потписала и ратификовала наша земља. („Сл. лист“ 30/1972). Осим ако другачија намера не проистиче из уговора, гласи члан 29, „уговор везује сваку чланицу у погледу целе њене територије.“ Устав намеће обавезу националног консензуса, захтевајући претходну сагласност надлежних републичких, односно покрајинских органа, за оне уговоре „из којих проистичу посебне обавезе за једну или више република или аутономних покрајина“, или пак, чија је примена условљена доношењем нових или изменом важећих републичких односно покрајинских закона. У питању је одредба унутрашњег права која у случају непоштовања не би утицала на ваљаност уговора, уколико би Савезна скупштина или СИБ ратификовао такав уговор; међутим, ван сваке сумње да би кршење тих одредаба изазвало тешкоће у примени уговора.

Члан 271. став 2. даје право републикама и аутономним покрајинама да „остварују сарадњу са органима и организацијама других држава и међународним организацијама“, а затим то условљава једном лаконском реченицом „у оквиру утврђене спољне политике СФРЈ и међународ-

(24) „Dep. of External Affairs“. Int. Services Div. of the Dep. of External Affairs, Ottawa, 1976, p. 25.

них уговора." Та иста права, под истим условима, став 2. поверава општинама, организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама. Другим речима, Устав не предвиђа конкурентну надлежност у области спољне политике Федерације и федералних јединица, него федералне јединице, покрајине, општине, организације удруженог рада снабдева са ограниченом надлежношћу деловања у тој области.

Члан 283. и 347. Устава ставља у искључиву надлежност Скупштине СФРЈ и СИВ-а ратификацију међународних уговора. То је логична последица уставног концепта у односу на подручје спољних односа. Отуда су и члан 350. тачка 5. Устава СР Хрватске, односно члан 301. тачка 6. Устава Аутономне Покрајине Косово, по коме Сабор СР Хрватске, односно Скупштина САП Косово ратификују уговоре које закључе СР Хрватска односно САП Косово у супротности са Уставом СФРЈ и лишени међународно-правног дејства. На основу члана 2. тачка б) Бечке Конвенције о уговорном праву ратификација је „међународни акт којим држава на међународном плану даје свој пристанак да буде везана уговором." Са становишта међународног права ни републике, а нарочито не покрајине нису државе. Устав Косова иде чак тако далеко да у наведеном члану употребљава терминологију, правнички и политички неодрживу; „Скупштина, као основни носилац права и дужности Покрајине непосредно и искључиво" . . . између осталог „разматра питања из области спољне политике и међународних односа; . . . ратификује уговоре које Покрајина закључује. . .". У сфери спољне политике, федералне јединице а нарочито не покрајине, немају искључиву надлежност.

Међутим, и Устав и Закон о закључивању међународних уговора садрже правне празнине, које је, истина, путем правничке логике могуће попунити, али које могу бити покриће неодговорног понашања према заједници као целини. Док члан 271. Устава захтева национални консензус за уговоре који дотичу надлежност или интересе република и покрајина, а Закон о закључењу уговора у члану 25. предвиђа да платформу за закључење тих уговора утврђује СИВ у сагласности са републичким и покрајинским органима, члан 27. истог Закона омогућава поступак усаглашавања „ad infinitum", што у савременом динамичном и бурном времену може имати тежих последица, члан 19. намеће обавезу да сви међународни уговори морају бити објављени у Службеном листу СФРЈ најкасније у року од 30 дана, републике и покрајине остају ван тих правних обавеза. На тај начин Федерација, којој Устав поверава „обезбеђење извршења међународних обавеза", Савезна скупштина којој је поверен свеукупни друштвени надзор, СИВ који је задужен по Уставу да се стара о спровођењу политике, а посебно Секретаријат за иностране послове коме је поверено вођење спољних послова, онемогућени су да у целости одговоре својим уставним обавезама. Сарадња између савезних органа, с једне стране, и социјалистичких република и аутономних покрајина са друге је, дакле, чврста уставна обавеза, али је у пракси схваћена као једносмерна улица. Члан 20. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора одређује Савезни секретаријат за иностране послове као депозитара свих ратификованих међународних уговора. Међутим, ни Савезна скупштина, нити иједан савезни орган има целовит увид, нити су игде евидентиране акције које предузимају републике и по-

крајине, што представља јединствен случај у постојећим уставним системима у свету.

Ни у једној постојећој федеративној држави не постоји могућност самосталних акција федеративних јединица, без обавештења и сагласности федералне владе. Треба такође додати да при министарствима иностраних послова постоје инвентари свих уговора и осталих правних аката која додирују подручје спољне политике, а које склапају федеративне јединице. Из таквог једног инвентара Швајцарског министарства у Берну произилази да су кантони уговорне стране у 125 споразума, од чега један добар део отпада на уговоре закључене још за време конфедерације. Када је провинција Квиек закључила Споразум о културно-научној сарадњи са Француском, без обавештавања Савезне владе, Министарство иностраних послова Канаде уручило је ноту амбасадору Француске у Отави 17. новембра 1965, у којој између осталог стоји: „У погледу односа на пољу образовања и културе, технике и уметности провинције Канаде могу закључивати споразуме“. Али, овлашћења провинција могу произаћи или из споразума кога закључи влада или „из одобрења које може дати федерална влада“. Амбасадор Француске потврдио је и примио на знање ово саопштење истог дана. Као тренутак изражавања сагласности тј. настанка уговора узет је дан размене писама између Министарства иностраних послова Канаде и француског амбасадора.(25) Једино је Извршно веће Собрања Македоније недавно (децембра 1980.) донело одлуку да се примерци докумената које делегације Собрања закључе „са одговарајућим делегацијама других држава или делова држава или међународних организација“ доставе Савезном секретаријату за иностране послове „ради чувања.“ Ово је несумњиво позитиван пример, али истовремено указује да СР Македонија сматра својим правом да ступа у односе и са државама, да Савезном секретаријату доставља „на чување“ документа а не као обавезу усаглашавања ставова, што би, наравно, требало учинити пре усвајања документа.

На основу Устава, Југославија је представљена у свету преко јединственог дипломатског конзуларног представништва; али у пракси развијено је то јединство, функционално кроз самосталне акције република и покрајина, организационо кроз разгранату мрежу републичких и покрајинских тела који одржавају везе кроз своје сопствене канале. Још од 1963. републике и покрајине почеле су се институционално и кадровски опремати за спољнополитичку делатност. У СР Словенији постоји на пример 36 органа; организација и установа републичког значаја које се искључиво или делимично баве међународним питањима.(26) Слична је ситуација и у другим републикама па и покрајинама. Комисија за спољнополитичка питања и односе са иностранством при скупштинама, комитети и секретаријати за односе са иностранством, заводи за научну и техничку сарадњу, заједнице културе, заједнице за научни рад итд. су центри те активности. Све наше републике и обе аутономне покрајине оствариле су у прошлости богату сарадњу са светом ослањајући се на члан 271. Устава.

(25) „Recueil des Traités“ 1965, No 21. Accord entre le Canada et la France signé à Ottawa le 17 Nov. 1965, p. 11.

(26) Податак је узет из чланка Данила Тирка под називом: *Нужда нас годи у свет*, објављен у љубљанском „Делу“.

СР Црна Гора има богату сарадњу са Италијом и Албанијом, СР Словенија, Хрватска, Србија са Баварском, СР Србија са италијанском Покрајином Ласио, СР Словенија са Фурланијом — Јулијском крајином, СР Србија са кинеском провинцијом Hejlungdjang, СР Хрватска са Украјином, СР Хрватска са Градишћем, СР Словенија са Корушком, Штајерском, Салцбургом, Војводина са Мађарском, итд. итд. У циљу свестране сарадње формиран су понекад и мешовити комитети, на пример, Мешовити комитет СР Хрватске и Vadem-Virtenberga или СР Србије и Немачке Демократске Републике. Акти о тој сарадњи носе различите називе: споразуми, протоколи, усаглашени записници, забелешке и сл. а сачињени су на језицима обеју страна уговорница и званично потписани. Пада у очи да југословенски партнери не стављају назив Југославије него само покрајине и републике којој припадају. Исто тако САН Косово и Војводина не помињу нигде СР Србију, чији су саставни делови, него иступају у своје сопствено име.

Има случајева где се сарадња одвија у оквиру уговора закључених од стране СФРЈ тј. савезних органа. Тако, на пример, 15. октобра 1963. потписана је Конвенција о сарадњи на пољу просвете, науке и културе између СФРЈ и НР Мађарске која представља правни основ свестране сарадње Војводине са Мађарском. Међутим, нису ретки случајеви ни потпуно аутономних акција у уговорним односима. Добро је познат, на пример случај да је Приштина закључила споразум са Албанијом о просветној и културној сарадњи само неколико дана након што су прекинути преговори у Београду, због неприхватљивих услова које је постављала албанска страна. Споразум је истина потписао Универзитет у Приштини, али га је потврдило Извршно веће Покрајине и сваке године утврђује програм рада. СР Словенија је давно пре доношења Устава из 1974. закључила Споразум о туристичком саобраћају са Аустријом. Како су се одредбе Споразума протезале и на подручје СР Хрватске дошло је до спора који је решен интервенцијом Савезне владе. Нотом која је упућена Влади у Бечу, Влада Југославије је указала да и Словенија и Хрватска уживају широку слободу на унутрашњем плану, али да нису субјекти међународног права. Две владе су се сагласиле да закључе споразум исте садржине који би се протезао на цело подручје двеју земаља, што је и учињено.

Од доношења Устава 1974. године, само примера ради навешћемо неке самосталне акције, али то нису једини случајеви. Извршно веће Косова закључило је Споразум са Владом Немачке Демократске Републике о обезбеђењу уручења кредита и дугорочним испорукама цинка и полупабриката од цинка 1977, Собрање СР Македоније закључило је 1975. Споразум са Владом Немачке Демократске Републике о дугорочној испоруци бакра и полупабриката од бакра. У свеукупним односима социјалистичких република и аутономних покрајина са свољним светом треба повући разлику између политичког ангажовања, као што је на пример братимљење градова, сусрети појединих политичара и коминикеи о тим сусретима и преузимања правних обавеза, мада је гранична линија често флуидна. Ова подела је од изузетног значаја у сагледавању природе правног акта и правних последица. На основу непотпуне изворне грађе, коју је аутор ових редова успео да сакупи, може се закључити да

су федералне јединице и покрајине улазиле у 4 разне категорије споразума са страним партнерима: 1. са сувереним државама, односно њиховим владама, 2. са федералним јединицама других држава, 3. са корпорацијама и банкама и 4. са општинским, градским заједницама и сл. Само би се прве две категорије могле подвести под појам међународних уговора, чији је режим регулисан међународним јавним правом; ово пак само у случају да су строго поштовани услови које предвиђа Устав. Извор правног капацитета јединице је од изузетног значаја, јер се тиме утврђују фактичке границе слободе деловања на међународном плану. Друге две категорије уговора улазе у домен и правно су регулисане међународним приватним правом. Међутим, за једну прецизну научну анализу била би потребна целокупна документација која је пратила закључење уговора, што је нажалост, у овом тренутку, ван домаћаја научних радника. У САД, на пример, по инвентару који се води у Министарству иностраних послова, федералне јединице ушле су у 766, како они то називају, трансграничне активности (трансбордер). Од тога су само 44 сврстана у категорију међународних уговора, 181 као акти о споразумевању, који се дефинишу као нека врста „кореспонденције“, а 541 као аранжмани који не представљају формално правне акте. Ваља, међутим, истаћи да се номенклатура уговора у Америци значајно разликује од номенклатуре у Европи.

Вратимо се за тренутак Уставу СФРЈ. Анализом појединих чланова може се извести закључак да и сам Устав усваја степенаст приступ у погледу међународног ангажовања. Члан 281. говори о међународним односима на нивоу држава-држава и само федерацији поверава да „одржава политичке, економске и друге односе са другим државама и међународним организацијама“. Члан 271. ст. 1. говори о сарадњи република и аутономних покрајина само са „органима и организацијама других држава и међународним организацијама“, а ст. 3 о сарадњи општина, организација удруженог рада и других самоуправних организација са „одговарајућим страним органима и организацијама и међународним организацијама и територијалним јединицама страних држава“. Овај степенаст приступ, постављен у контексту међународног права, дозвољава закључак да се под режим међународног јавног права могу подвести само уговори које закључи федерација, а не републике, покрајине, општине итд. Споразуми између појединих департмана страних влада, између влада федеративних јединица, међуресорски споразуми, по схватању, које преовладава данас у науци међународног права, нису правно регулисани међународним јавним правом, него приватним, сем ако нису потврђени од стране министра иностраних послова или председника савезне владе. У нашој досадашњој пракси није посвећена пажња правној анализи поменутих чланова Устава. Ван сваке је сумње да односи у једној заједници не могу бити редуцирани само на правно техничку страну, али ти проблеми не могу бити ни заобиђени. Ако ствар сведемо искључиво на политички тренутак дана, губимо из вида правну регулативу која је индикатор дубљих историјских одређења.

Још из једног угла мора бити сагледана спољно-политичка делатност; век у коме живимо донео је нешто ново у опхођењу са светом — већу слободу и шире поље активности у односу на традиционално пои-

мање спољне политике. У склопу те активности уговори су само један, и то мањи део. У многобројним сферама живота успостављају се контакти ван ослонца на државу. Та појава видљива је и у нас. Научна и културна политика на целом подручју Југославије је, у великој мери, у рукама индивидуалних универзитета, научних и стручних друштава, културних установа итд. Овде треба додати и сарадњу коју остварују мањине или народности кроз непосредне сусрете и неформалне канале. Треба поменути сарадњу верских заједница која често излази из оквира религије. То упућује на закључак да су уставна решења и спољна политика Југославије, схваћена у ширем смислу, две скупине различитих проблема.

### 3. Међународна одговорност федеративних држава

Сва тежина сепаратних акција федеративних јединица на пољу спољне политике долази до пуног изражаја када се постави проблем међународне одговорности. Пред Међународним судом правде, истина, није се појавио ни један случај. Али, огромна већина теоретичара сматра, а арбитражна и дипломатска пракса то потврђује, без изузетака, да је федеративна држава одговорна за акте или пропусте федеративних јединица које улазе у њен састав. Посебну тешкоћу изазивају случајеви када федеративне јединице предузимају међународне обавезе ван своје надлежности и ван уставних ограничења. Већина теоретичара сматра такве споразуме ништавним. Познати британски теоретичар Lauterpach сматра да федеративне јединице, делујући мимо уставних одредаба, крше не само уставне одредбе, него истовремено и међународноправне норме у погледу уставног капацитета. Отуда то по њему и нису уговори у смислу међународног права, односно, као уговори подлежу поништењу. Дакле, уговор није аутоматски ништаван, него је федерација та која може да затражи поништај.(27) Међутим, проблеми се појављују ако федерација ћутке прелази преко таквог уговора и толерише његову примену.

Насупрот томе чувени француски теоретичар Cavaré(28) сматра да федерација није дужна да одговори обавезама које је преузела једна њена чланица, у прекорачењу надлежности, будући да ти споразуми нису правно ваљани.

Арбитражни суд (случај De Brissol) одбио је одлучно аргуменат Венецуеле да се не сматра одговорном за акте и понашање својих јединица. У пресуди се затим додаје: „ма какав био однос *inter se* између сопствених делова једног федералног тела . . . то не може играти никакву улогу у утврђивању одговорности тог тела у односу на друге државе за штету нанету од било ког дела које се налази унутар њене надлежности.(29)

У другом једном спору између Венецуеле и Велике Британије, Венецуела је одбила одговорност указујући на федеративни карактер своје земље и ограничене могућности, с обзиром на надлежност федератив-

(27) „Yearbook of the Int. Law Comm”. 1963, p. 139.

(28) Cavaré, *Droit Int. public positif* 1952, p. 372-3.

(29) Moore, *Int. Arbitrations*, p. 2971.



них јединица. Мешовита комисија одбила је тај аргуменат и у пресуди истакла: „не постоје дипломатски односи сем између двеју држава... Велика Британија не може се бавити државом Боливар.” Став да је Федерација као таква одговорна дошао је до изражаја и у спору између Мексика и САД 1923, као и у низу потоњих случајева. И унутрашњи судови, уставни или врховни, следили су овај став. На пример, Врховни суд Канаде 1968, у образложењу пресуде (случај *The Ownership of shore Mineral Rights*) констатовао је: „Канада је суверена држава и њој као таквој признато је право из Конвенције од 1968, па отуда Канада, а не провинција Британска Колумбија треба да одговори на тужбу других чланица међународне заједнице за кршење обавеза и одговорност коју намеће Конвенција.(30)

Дипломатска пракса пружа такође обиље примера. Немачка је на пример 1922. преузела, без поговора, одговорност Баварске што није спречила напад на Међусавезничку контролну комисију. Интересантан је став Швајцарске изнет на Конференцији Друштва народа, сазваној у циљу кодификације међународног права 1929. „Федерална држава је одговорна за све међународне обавезе својих држава чланица”, истакао је њен делегат. У извесним случајевима у уговорима, које закључују федералне јединице са другим државама, предвиђа се решење спора путем арбитражног суда; такав је случај Уговора из 1950. закљученог између Луксембурга и Рајнске области у погледу регулације заједничких вода. Члан 22. Уговора искључује одговорност Савезне владе у Бону, али је зато потребна сагласност друге уговорне стране, у овом случају Луксембурга. Међутим, ако се не би извршиле одлуке, одговорност би опет пала на Савезну владу.

Одговорност федерације произилази, пре свега, из њеног субјективитета, а затим из околности да се против федералних јединица не може применити ни једна мера, нарочито не принуда а да се тиме не доведе у питање и сама федерација. У сваком случају уколико дође до спора око извршења уговора кога закључе федеративне јединице општи се само преко акредитованих представника или преко Савезне владе. Има пи-саца који сматрају да је страна влада, пре него што ступи у контакт са федеративним јединицама, дужна да консултује Савезну владу са којом једино одржава дипломатске односе. Тај став следи и огромна већина држава са федеративним уређењем.

Што се пак тиче последица које изазива преузимање политичких обавеза, спор који евентуално може да искрсне решава се по правилу дипломатским каналима. Али, не треба испустити из вида ни чињеницу да односи између федерације и федеративних јединица нису само правно питање, него имају и свој политички вид. За спољни свет сваки поремећај у том правцу је, под датим околностима, индикатор унутрашњих криза, неповерења, а истовремено повод и погодан тренутак за непријатељски расположене земље да остваре своје политичке циљеве. Уговорни односи, као што најбоље потврђује случај Косова и „културно-просветне” сарадње са Албанијом могу имати један субверзивни елеменат и представљати „квази правни метод” за мешање у унутрашње ствари, са

(30) „Dominion Law Reports”, 65/1968, p. 353.

циљем да се изазову унутрашње промене. Уговори у таквим условима имају за циљ и „озакоњење“ једног стања а посредством тога интернационализацију случаја. Као пример може да послужи Панама. Користећи немире у Колумбији (1899. до 1903.) САД су потпомогле устанике у панамским покрајинама, прогласивши отпељење од Боготе и независност државе Панаме 3. новембра 1903. САД су одмах затим признале Панаму као суверену државу, и у крајње несрећеним приликама већ 18. новембра потписале Уговор о панамском каналу. Има такође теоретичара, мада су ретки, који покушавају да докажу да се статус политичке независности стиче кроз признање те јединице од стране друге државе, а њен фактични уговорни капацитет узима се као снажан доказ у прилог овог става.

Апстрахујући за тренутак случај Косова, не може се оспорити чињеница да код нас постоји спор око значења израза „подруштљавање спољне политике“ и значења формуле употребљене у уводном делу Устава по којој је Југославија „отворена заједница“.

### Закључак

Логиком циљева и начела записаних у Уставу СФРЈ подручје спољне политике улази у категорију оних питања које Устав означава као заједнички интерес народа и народности, радних људи и грађана Југославије. А то значи да институционални механизам и правно-техничка решења не могу бити узета изоловано, него само у контексту дугорочних политичких циљева, идеја водила и идеолошке платформе земље. Не би се могло тврдити да поједине републике и покрајине нису свесне те чињенице. У међународном општењу често прибегавају формулацији да су инспирисане „утврђеном спољном политиком Југославије“. Пре свега, поставља се питање да ли је могуће данас „in abstracto“ дефинисати подручје спољне политике? Једно су дугорочни циљеви, а друго је текућа политика. У међународном животу нема готових решења. Уговори, без обзира на предмет регулisaња, су, по правилу, вишециљни инструменти спољне политике, који, као што је то већ речено, представљају само један елемент у сложеном ткиву свеукупне политике једне земље. Не следили слепо пут који други трасирају, него бити градителј историје, али уз свест о реалним могућностима, представља централни проблем спољнополитичког деловања малих земаља у условима напретка науке и технике, убрзаног економског развоја и технолошког напретка који је судбински повезао хетерогену међународну заједницу. Отуда би, уместо опште формуле „у границама спољне политике“, надлежност федералних јединица, аутономних покрајина, општина итд. на пољу спољнополитичког деловања требало условити претходним одобрењем и усаглашавањем ставова са савезним органима, слично систему Канаде, Швајцарске или Савезне Републике Немачке. То је могуће постићи, са становишта правне технике, на двојак начин: путем уставних амандмана или пак тумачењем Устава од стране Савезног уставног суда. Овај други метод користе Сједињене Америчке Државе.

Постоји једна прилично укорењена бојазан у нас у односу на евентуални монопол одлучивања у области спољне политике. При томе се

веома често мешају две одвојене ствари: а) процес изградње политике и б) изражавање тог става на спољнополитичком плану. У процес изградње политике Устав је уградио самоуправне методе и тај процес подлеже демократском ланчаном повезивању политичких снага у земљи до највишег представничког тела. Сем тога, постоје бројни начини на унутрашњем плану да се осујети неки спољнополитички потез. Међутим, не треба испустити из вида да самоуправни социјализам дејствује само у границама Југославије. Међународни поредак заснован је чврсто и оперише кроз систем суверених држава. Отуда је држава, а не самоуправне структуре, народи и народности, једини представник друштва у односу на спољни свет. Спољна политика представља један широки фронт међусобно условљених и повезаних елемената. Отуда и питање усклађивања спољнополитичких акција и одређени степен друштвене контроле над свеукупном делатношћу избија у први план. Под претпоставком да су сви потенцијални актери спољнополитичког деловања упознати, не само са општом политичком оријентацијом, него и конкретним акцијама на међународном плану, модалитети једне политике у локалном виђењу могу бити такви да у збиру појединачних акција доведу до дезинтеграције и промашаја. Спољна политика у том случају престаје да буде снага у општем интересу самоуправног социјалистичког друштва. Механизам је само средство за остварење циља, а не циљ сам себи.

## SUMMARY

### THE POSITION OF FEDERAL STATES IN THE INTERNATIONAL COMMUNITY

Referring to the numerous examples in the international judicial and diplomatic practice, the author is of the opinion that the federation appears as the outward subject of international law, and not the individual federal units. Analysis of Articles 281., 283., 285., 313., and 315. of the Constitution of the S.F.R. Yugoslavia allow a conclusion that the Constitution leaves no room for speculation with regard to the legal position of Yugoslavia, which appears on the international scene as a oneness, as a united community. As to the position of the federal units, the author engages in a polemic argument with certain theoreticians, explaining the position of the United Nations Commission for International Law, adding that the views of these certain theoreticians, who contend that federal units are also independent subjects of international law, have little, or no impact whatsoever on practice. Both judicial and diplomatic practice, for the past century and a half, that is how old this problem is, have pursued the line of thought recognising only the federation as the sovereign state i.e. subject of international law, regardless of the restrictions which may have been imposed by the Constitution. The jurisdiction of the federal units, according to the author, does not derive from international law, but the federal constitution, an internal legal act.

The second part of the essay is devoted to the analysis of the legal system of the S.F.R. Yugoslavia, the role and activities of the federal units and autonomous provinces in regard to international affairs. In that context she draws attention to certain gaps in the Constitution of 1974 gives the individual republics and autonomous provinces certain limited rights of independent activity in international affairs, „within the frame of the deter-

mined foreign policy of the S.F.R. Yugoslavia and international agreements", there were also recorded certain separate activities of some of the individual federal units, which, in the opinion of the author, can only have detrimental consequences. All the more because the federation is responsible for the activities, also mistakes or omissions, of the federal units comprising it.

## RÉSUMÉ

### LA POSITION DES ETATS FEDERATIFS DANS LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

En se référant à de nombreux exemples de la pratique judiciaire internationale et diplomatique l'auteur estime qu'en tant que sujet de droit international apparaît la fédération et non point les unités fédérales. En analysant les articles 281, 283, 285, 313, 315 de la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie, il arrive à la conclusion que la Constitution ne laisse aucun doute en ce qui concerne la position juridique de la Yougoslavie qui se manifeste sur la scène internationale en tant qu'un tout, une communauté unique. En ce qui concerne la position des unités fédérales, l'auteur polémise avec certains théoriciens, il expose l'opinion de la Commission de droit international et il ajoute que les opinions soutenues par certains théoriciens qui affirmaient que les unités fédérales sont aussi les sujets du droit international avaient très peu d'influence ou aucune influence sur la pratique. Tant la pratique judiciaire que la pratique diplomatique, un siècle et demi auparavant, autant que ce problème est vieux, ont suivi la voie dans le sens que seule la fédération et un Etat souverain et sujet du droit international, sans égards aux limitations qui peuvent lui être imposées par la constitution. La compétence des unités fédérales, selon les paroles de l'auteur, ne découle pas du droit international mais de la constitution fédérale, donc de l'acte juridique interne.

La deuxième partie de l'article est consacrée à l'analyse du système juridique de la RSF de Yougoslavie, au rôle et à l'activité des unités fédérales et des provinces autonomes sur le plan international. En relation avec cette questions ont indiquées les lacunes dans la Constitution et les omissions dans la pratique. Quoique la Constitution de 1974 a conféré aux républiques fédérées et aux provinces autonomes un droit limité d'exercer l'activité sur le plan international, „dans le cadre de la politique extérieure de la RSF de Yougoslavie déterminée et des conventions internationales”, dans la pratique avaient eu lieu des actions autonomes de certaines unités, ce qui, selon l'opinion de l'auteur, peut avoir des conséquences nuisibles. cela d'autant plus que la fédération est responsable pour les actes ou les omissions des unités qui forment partie intégrante de sa structure.