

INSTRUMENTALNI OBLICI OSTVARIVANJA MEĐUNARODNE SARADNJE REPUBLIKA I POKRAJINA

I.

Predmet nacrta amandmana XXXIII na Ustav SR Srbije je materija u kojoj se na živ i dijalektički način susreću i prepliću unutrašnje i međunarodno pravo. Otuda i potreba da se ostvarivanje međunarodne saradnje, posebno njenih instrumentalnih dimenzija, osvetli i sa stanovišta međunarodnih standarda izgrađenih kako jus scriptum-om tako i pozitivnom praksom. Pravna značenja saradnje sa drugim državama i organizacijama svoju osnovnu supstancu nalaze upravo u instrumentalnim oblicima ostvarivanja te saradnje, budući da nomenklatura i sadržaj tih oblika govore u kojoj su meri republike i pokrajine nadležne da preuzimaju obaveze u međunarodnoj saradnji.

Ratio legis amandmana XXXIII u osnovi se izražava i u uvodnom delu nacrta amandmana XXX i nacrtu amandmana XXXV.

II.

Ustavi nekih federativnih država¹⁾ predviđaju da federalne jedinice mogu, pod izvesnim uslovima, sklapati sporazume sa stranim entitetima. Recimo, Ustav SAD predviđa u stavu 3. člana I(10) da države—članice mogu sklapati sporazume (agreements) ili pogodbe (compacts) sa drugom državom—članicom ili stranom silom. Članom 9. Ustava Švajcarske ustanovljeno je pravo kantona da zaključuju ugovore sa stranim državama u vezi sa pitanjima javne privrede, graničnih odnosa i policije. Osnovni zakon SR Nemačke dopušta pokrajinama da zaključuju ugovore sa stranim državama u okvirima svoje zakonodavne nadležnosti, pod uslovom da dobiju pristanak federalne vlade. Član 80. Ustava SSSR-a od 1977. izričito predviđa pravo republika da stupaju u međunarodne odnose sa drugim državama, da zaključuju međunarodne ugovore i razmenjuju diplomatske i konzularne predstavnike, da učestvuju u radu međunarodnih organizacija, Ustav SFRJ od 1974. predviđa, u članu 281, stav 7, da federacija preko saveznih organa, između ostalog, "zaključuje, ratifikuje i obezbeđuje izvršavanje međunarodnih ugovora..." (član 271, stavovi 2, 3) ustanovljava da "Republike i autonomne pokrajine ostvaruju saradnju sa organima i organizacijama drugih država i međunarodnim organizacijama, u okviru utvrđene spoljne politike

Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i međunarodnih ugovora. Opštine, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice ostvaruju saradnju sa odgovarajućim stranim organima i organizacijama i međunarodnim organizacijama i teritorijalnim jedinicama stranih država, u okviru utvrđene spoljne politike SFRJ i međunarodnih ugovora." Ustav SR Hrvatske kaže (u članu 350/5 da Sabor SR Hrvatske "ratificira ugovore koje Socijalistička Republika Hrvatska zaključuje, u skladu s utvrđenom spoljnom politikom i međunarodnim ugovorima Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, s organima i organizacijama drugih država te s međunarodnim organizacijama". Ustav SAP Kosova utvrđuje da Skupština SAP Kosova, kao osnovni nosilac prava i dužnosti Pokrajine, "... ratifikuje ugovore koje Pokrajina zaključuje sa organima i organizacijama stranih država i međunarodnim organima i organizacijama, u okviru utvrđene spoljne politike Socijalističke Federativne republike Jugoslavije i međunarodnih ugovora".

Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora SFRJ od 1978. zadovoljava se formulacijom po kojoj "Međunarodne ugovore zaključuju nadležni organi Federacije" (član 1), ne pominjući mogućnost da republike i pokrajine sklapaju sporazume sa stranim entitetima.

Oslanjajući se na odgovarajuće ustavne propise,²⁾ federalne jedinice su se upuštale u relativno zamašne aktivnosti na međunarodnom planu. Neke federalne jedinice (Kvebek i Novi Brunsvik) članice su međunarodne organizacije "Agence de Cooperation culturelle et technique des payes francophones", u kojoj imaju status "gouvernement participant". Ukrajina i Beloruija su originerne članice OUN, članice Statuta Međunarodnog suda pravde, Međunarodne agencije za atomsku energiju, Univerzalne poštanske unije, Međunarodne unije za telekomunikacije i Svetske meteorološke organizacije. Prema podacima OUR, Belorusija je ratifikovala 35 konvencija, a Ukrajina 43.³⁾

Sudeći po brojevanim pokazateljima, među najaktivnijim federalnim jedinicama su švajcarski kantoni, američke i kanaadske federalne jedinice. Craen navodi da su kantoni zaključili preko 100 međunarodnih sporazuma.⁴⁾ Zapaža se, međutim, da je u periodu od kraja prvog svetskog rata pa naovamo broj zaključenih sporazuma beležio nagli pad, što je dalo povoda argumentovanom sudu da je ugovorna aktivnost kantona atrofirala.⁵⁾ O ugovornoj aktivnosti kanadskih i, naročito, američkih federiranih jedinica nema egzaktnih službenih pokazatelja. Stoga se pisci uglavnom oslanjaju na studije koje su obrađivale pitanje ugovorne sposobnosti federalnih jedinica, među kojima se sistematičnošću izdvaja studija R. Swansona. Iz te studije proizilazi da su američke države zaključile preko 760 transgraničnih "interactions", pod kojima se podrazumevaju "operativni procesi u kojima postoji direktna komunikacija između države i provincijskih službi..."⁶⁾ Kanadske provincije su, takođe zaključile veći broj sporazuma, i to uglavnom sa susednim američkim državama—članicama. Navodi se oko 170 sporazuma, od kojih je veći deo neformalnog karaktera. Od kanadskih provincija Kvebek ispoljava najviše ambicije da nastupa na širem međunarodnom planu, što svakako valja dovesti u vezu sa političkim kontroverzama između Kwebeka i federalne kanadske vlade o karakteru odnosa unutar federacije i nejasnog rešenja koje u tom pogledu usvaja ustav.

Sa izuzetkom Ukrajine i Belorusije, ugovorna aktivnost sovjetskih republika je, i pored širokih formalnih ovlašćenja, zanemarljiva.⁷⁾

Iako o sporazumima zaključenim od strane jugoslovenskih republika i pokrajina ne postoji službena evidencija, može se zaključiti da su naše repulike i pokrajine, oslanjajući se na član 271. Ustava, razvile široku ugovornu aktivnost.⁸⁾

Da bi se sa stanovišta međunarodnog prava definisala priroda ugovorne aktivnosti federalnih jedinica, nephodno je odgovoriti na dva pitanja: a) da li sporazumi koje skla-

paju federalne jedinice predstavljaju ugovore međunarodnog javnog prava *stricto sensu*; i b) da li odgovarajuće pravo sklapanja sporazuma predstavlja ugovornu sposobnost u smislu međunarodnog javnog prava?

Što se prvog pitanja tiče, valja istaći da Konvencija o ugovornom pravu (1969) definiše međunarodni ugovor kao "međunarodni sporazum zaključen u pismenom obliku između država i koji je regulisan međunarodnim pravom, bilo da je uobličen u jednom jedinstvenom instrumentu, ili u dva ili više međusobno povezanih instrumenata, bez obzira na njihov poseban naziv". Za svrhe predmeta o kome raspravljamo od značaja su dva elementa definicije: 1) da je ugovor sporazum između država; i, 2) da je sporazum regulisan međunarodnim pravom.

U odnosu na prvi element, smatramo da; bez obzira na izvesne kontraverze o konstitutivnim elementima države, federalne jedinice ne poseduju kvalitativna obeležja na osnovu kojih bi ozbiljnije pretendovale na status države u smislu međunarodnog prava.⁹⁾ Konvencija o ugovornom pravu, kako proizilazi iz komentara člana 5. konačnog nacrta, termin "država" upotrebljava u smislu u kome taj termin upotrebljavaju Povelja OUN, Statut Međunarodnog suda pravde, Ženevske konvencije o pravu mora, Bečka konvencija o diplomatskim odnosima, tj. cilja na državu kao subjekta međunarodnog prava. Iako nijedan od ovih akata ne daje definiciju države, njihova sadržina ne ostavlja ni senku sumnje da federalne jedinice nisu entiteti koje obuhvata termin "država" upotrebljen u tim aktima. Recimo, federalne jedinice ne mogu biti članice Ujedinjenih nacija, ne poseduju pamičnu sposobnost pred Međunarodnim sudom pravde, niti su strane ugovornice konvencija zaključenih pod okriljem OUN. Na Konferenciji o ugovornom pravu značajnom većinom glasova odbijen je predlog Komisije za međunarodno pravo da se drugi stav člana 5 (član 6. Konvencije) posveti ugovornoj sposobnosti federalnih jedinica.¹⁰⁾ Pri tom primeri Ukrajine i Belorusije nisu od uticaja, jer to su izuzeci zasnovani na rezonovanjima koja ulaze u domen političke kombinatorike a ne prava.¹¹⁾ Kako nije država u smislu međunarodno prava, to federalna jedinica na osnovu Konvencije ne može biti strana ugovornica međunarodnog ugovora, budući da se strana ugovornica definiše kao "država koja je pristala da bude vezana ugovorom..." (član 2, stav g).

Cinjenica da federalna jedinica nije država u smislu međunarodnog prava ipso facto isključuje mogućnost da se sporazumi koje sklapaju federalne jedinice regulišu pravilima međunarodnog prava. To otvara dvojaku mogućnost: da se sporazumi koje sklapaju federalne jedinice kvalifikuju kao akti neregulisani pravom, akti u pravnom vakuumu¹²⁾, ili da se podvrgnu nekom drugom kompleksu pravnih pravila.¹³⁾ Sporazumi koje zaključče federalne jedinice ne mogu da se registruju kod Sekretarijata OUN.¹⁴⁾ Sporovi koji iskrsnu povodom eventualne primene i tumačenja takvih sporazuma ne mogu da se rešavaju pred Međunarodnim sudom pravde, jer federalne jedinice ne raspolazu pamičnom sposobnošću.

Ugovorna sposobnost u međunarodnom pravu ne može se shvatiti kao tehnički pojam, s obzirom na to što u decentralizovanom poretku kakav je međunarodni poredak subjekti toga poretka, sklapajući međunarodne ugovore, recipročno ograničavaju svoja prava i ustanovljavaju obaveze i tako postavljaju temelje međunarodnog poretka.¹⁵⁾ Stoga se ugovoru i priznaje svojstvo formalnog izvora međunarodnog prava. U autonomnom pravu kakvo je nesumnjivo međunarodno pravo, ugovorna sposobnost je i funkcija i konstitutivni element subjektiviteta. Imajući u vidu tu okolnost, teško bismo ugovornu aktivnost federalnih jedinica mogli kvalifikovati kao ugovornu sposobnost. Kao element subjektiviteta, ugovorna sposobnost je u tesnoj, organskoj vezi sa međunarodnom odgovornošću

za neizvršenje ugovora. U tom pogledu gotovo je jednodušno shvatanje da je federacija u tom slučaju odgovorna na međunarodnom planu.

III.

Nacrt amandmana XXXIII je u organskoj vezi sa nacrtom amandmana XXIX na Ustav SFRJ.

Nacrt amandmana XXIX polazi od premise da je pravo i dužnost organa Federacije, na osnovu člana 281. Ustava SFRJ, da utvrđuju spoljnu politiku SFRJ i da se staraju o njenom sprovođenju, da zaključuju, ratifikuju i obezbeđuju izvršavanje međunarodnih ugovora, da obezbeđuju izvršavanje međunarodnih obaveza SFRJ i uređuju ostvarivanje međunarodnih odnosa. Teorijski gledano, ova premisa konkretno izražava pravilo međunarodnog prava koje u federaciji vidi jedinstvenog i isključivog subjekta međunarodnog prava, originalnog tutora međunarodnih prava i obaveza. Odredbom stava 1. i 2. nacrt amandmana XXIX republike i pokrajine su kvalifikovane kao "subjekti međunarodne saradnje". Iza ove pravničke nemušte formulacije stoji, ustvari, implicitan stav da republike i pokrajine ne raspolažu međunarodnopravnim kapacitetom, da *ex iure proprio* nisu subjekti međunarodnog prava.

Ovlašćenje republika i pokrajina da "ostvaruju međunarodnu saradnju" je sa stanovništa međunarodnog prava delegirano ovlašćenje, ovlašćenje koje je savezni Ustav dodelio republikama i pokrajinama. Logika razlikovanja ustavnog položaja republike kao države u smislu unutrašnjeg prava i samoupravne demokratske društveno-političke zajednice, na jednoj strani, i autonomne pokrajine kao samoupravne demokratske društveno-političke zajednice, s druge strane, sugerise potrebu definisanja i razlike u sferi ostvarivanja međunarodne saradnje.

U povlačenju demarkacione linije između republika i pokrajina je i ratio formulisanja amandmana XXIX. No, ta linija nije jasno i precizno povučena. Analiza stavova 1. i 2. nacrt amandmana XXIX ukazuje na element horizontalnog kontakta (dok stav 1. predviđa da republike ostvaruju saradnju, inter alia, sa "organima i organizacijama federalnih jedinica i drugih teritorijalnih jedinica drugih država" stav 2. kaže da tu saradnju autonomne pokrajine ostvaruju i sa "organima i organizacijama autonomnih jedinica i drugih odgovarajućih teritorijalnih jedinica stranih država") kao na jedinu prepoznatljivu razliku, izraženu u pravnički nejasnom i nerazumljivom razlikovanju "drugih država" i "stranih država".

Nacrt amandmana XXXIII reguliše istraživanje međunarodne saradnje SR Srbije u dvostrukom smislu:

- i) materijalnu – kroz definisanje pitanja u kojima se jedinstveno ostvaruje međunarodna saradnja Republike kao celine, i,
- ii) formalnu - kroz odredbu o jedinstvenom uređivanju načina usklađivanja ostvarivanja međunarodne saradnje.

Sadržina amandmana ne uskraćuje autonomnim pokrajinama pravo da ostvaruju međunarodnu saradnju. Međunarodna saradnja pokrajina, kao i organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, je *conditio sine qua non* aktuelnog društvenog trenutka u uslovima međuzavisnosti i povezanosti sveta. No, ta saradnja ima biti koherentna i usklađena u koordinatama relevantnih političkih vrednosti i pravnih obaveza.

Pravopolitički načini amandmana XXXIII lociraju se na dva nivoa:

- a) načelnom – u tom smislu sadržina amandmana je jedna pravnotehnička razrada premise o razlici ustavne pozicije republike i pokrajine. *Ratione valore* ta razlika je

izraz opšteg ostvarivanja ustavnog položaja republika i pokrajina. In concreto od interesa je i nacrt amandmana XXXV koji predviđa da Skupština SR Srbije "kao osnovni nosilac prava i dužnosti Republike neposredno i isključivo: 1) donosi društveni i prostorni plan SR Srbije; 2) razmatra i odučuje o pitanjima ostvarivanja međunarodne saradnje Republike u oblastima utvrđenim ovim Ustavom";

b) praktičnom – na ovom nivou amandman treba da obezbedi viši stepen koordinacije i jedinstva u ostvarivanju međunarodne saradnje SR Srbije u okvirima utvrđene spoljne politike i međunarodnih obaveza SFRJ. Relevantnost ovog nivoa naglašavaju dobro poznata odstupanja SAP Kosova od ustavnih ovlašćenja i utvrđene spoljne politike u međunarodnoj delatnosti prema NR Albaniji.¹⁶⁾

Iz prakse ostvarivanje saradnje republika i pokrajina vidi se relativno široka nomenklatura zaključenih sporazuma: aid-memoires, saopštenja, protokoli, zapisnici, beleške, izveštaji, zajednički protokoli,¹⁷⁾ ali se nailazi i na terminus technicus – sporazum.¹⁸⁾ U velikoj meri slučajeva reč o aktima koji nemaju konstitutivnu snagu, već se kreću u okvirima utvrđenih pravnih obaveza SFRJ.

No, kako ima i izuzetaka koji mogu iz razloga političkog oportuniteta i očuvanja autoriteta federacije dovesti do toga da angažuju odgovornost po međunarodnom pravu, držimo za potrebno da Ustav SFRJ i Ustav SR Srbije (kao i ustavi svih republika i autonomnih pokrajina) utvrde prirodu i domašaj akata koje, u ostvarivanju međunarodne saradnje, mogu preduzimati republike i dve autonomne pokrajine u sastavu SR Srbije.

Tome valja pridružiti strogu obavezu registracije takvih akata. Paradoksalno je da se ugovori koje zaključuje SFRJ obavljaju, a na osnovu člana 102. Povelje Ujedinjenih nacija i registruju u Sekretarijatu OUN, a da u SFRJ ne postoji službeno, dostupna evidencija akata koje, u ostvarivanju međunarodne saradnje, preduzimaju republike i pokrajine. Bez te evidencije sintagma "u okviru utvrđene spoljne politike i međunarodnih obaveza SFRJ" gubi pravu supstancu i smisao. Per analogiam, to važi i za Ustav SR Srbije, jer "autonomne pokrajine ostvaruju saradnju u okviru međunarodne saradnje SR Srbije".

1) Drugi utavi pak takvu mogućnost isključuju bilo izričito bilo prećutno. Ilustracije radi mogu se navesti ustavi Austrije, Nigerije, Malezije, Australije, Indije, Meksika, Venecuele.

2) Izgleda da neke federalne jedinice zaključuju sporazume protivno ustavnim propisima. Tako, austrijske pokrajine sklapaju sporazume koji imaju transnacionalni karakter, iako austrijski Ustav u članu 10/I, II/ jus tractatum rezerviše za federaciju (v. Kreča, M., *Ugovorna sposobnost država i njeno vršenje po međunarodnom pravu* (II), "Obeležja" 6/1983, str. 140).

3) List of signatures, ratifications, accessions, ST/LEG/SER. D/13, pp. 77, 83, 123, 125, 201, 291, 332, 392, 404, 407, 605, 613, 615.

4) Craen van de F., *The federated states and its treaty-making power*, Colloque les Etats fédéraux dans les relations internationales, Bruxelles, 26 et 27 février 1982, p. 44.

5) Brojka od preko stotinu ugovora vezuje se za period od 1848. Wildhaber, koji se ovim pitanjem produbljeno bavio, konstatuje da su kantoni bili aktivni u procesu ugovaranja do I svetskog

* U radu se daje pregled novih rešenja datih posle izmena i dopuna Zakona o udruženom radu – prečišćeni tekst "Službeni list SFRJ", br. 11/88.

1) "Službeni glasnik SR Srbije", br. 30/77.

2) Kritička analiza funkcionisanja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, str. 78.

3) Referendum o predlogu istog akta ne može se ponoviti pre isteka propisanog roka samo ako su se na prethodnom referendumu radnici izjasnili protiv tog predloga, što znači samo u slučaju da je propisana većina radnika (ona koja je po odredbama Zakona o referendumu i drugim oblicima ličnog izjašnjavanja potrebna za donošenje odluke o tom predlogu) izrazila volju oneprihvatanju predloga. Ustavni sud Srbije IU 336/81.

rata. Pregledom ugovorne prakse došao je do zaključka da su kantoni od 1932. sklopili svega 7 sporazuma (Wildhaber L., *Treaty-making power and Constitution, An international and comparative study*, 1971, p. 317).

6) Swanson R.F., *State-provincial interactions*, 1974, p. 7.

7) Medvedović D., *O pravu sovjetskih saveznih republika da istupaju u međunarodnim odnosima*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 4/1971, str. 460.

8) Avramov, S., *Polozaj federativnih država u međunarodnoj zajednici*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 1-4/1983, str. 16.

9) Kreća, M., *Ugovorna sposobnost država i njeno vršenje po međunarodnom pravu*, (II), "Obeležja" 6/1983, str. 134 i dalje.

10) Paragraf 2. je odbijen sa 66:28 uz 13 uzdržanih. – UNCLT 1969, p. 15.

11) Medvedović, D., nav. delo, str. 449 i dalje. Refleksi rešenja po kome su Ukrajina i Belorusija, iako članice sovjetske federacije, članovi OUR ogledaju se i u položaju te dve republike u sistemu Ujedinjenih nacija. S obzirom na to što građani te dve republike imaju državljanstvo SSSR-a, to oni ne mogu biti birani za sudije Međunarodnog suda pravde odredbom člana 3. Statuta Suda, po kome u Sudu ne može biti više od jednog državljanina iste države.

12) Peleš A., O postupku zaključenj međunarodnih ugovora SFRJ sa posebnim osvrtom na učešće republika i pokrajina, Materijali sa savetovanja povodom 30-godišnjice Pravnog fakulteta u Sarajevu, str. 2.

13) Postoji razlika u shvatanjima koje bi norme regulisale sporazume koje zaključuju federane jedinice ako to nisu norme međunarodnog prava. Po jednjima, u takvim slučajevima relevantno je transnacionalno pravo (Jessup P., *Transnational law 1956*, pp. 2-3), a po drugima, građansko ili međunarodno privatno pravo (Gotlieb, *Canadian Treaty-Making 1968*, p. 24; Lisztyn O., *RdC 1968*, vol. 125, p. 29).

14) Član 102. Povelje predviđa registraciju ugovora i međunarodnih sporazuma "koji zaključuju neki član Ujedinjenih nacija posle stupanja na snagu Povelje". Dakle, pravni osnov za registraciju sporazuma imaju samo dve federalne jedinice – Ukrajina i Belorusija.

15) Kreća, M., *Ugovorna sposobnost i njeno vršenje po međunarodnom pravu* (I), "Obeležja" 5/1983, str. 31 i dalje.

16) V. detaljno, S. Đorđević, Republike i pokrajine u međunarodnim odnosima jugoslovenske federacije, 1985, str. 180-189.

17) S. Đorđević, op. cit., str. 205 i dalje; M. Baletić, Učešće socijalističkih autonomnih pokrajina u zaključivanju međunarodnih ugovora SFRJ, magistarski rad, Pravni fakultet u Beogradu, 1977.

18) M. Baletić, op. cit., str. 96 i dalje.

Dr MILENKO KREČA, professeur

FORMES INSTRUMENTALES DE LA REALISATION DE LA COLLABORATION INTERNATIONALE DES REPUBLIQUES ET DES PROVINCES

Dans ce travail l'auteur examine les formes instrumentales de la réalisation de la collaboration internationale parmi les Républiques et les Provinces autonomes dans le cadre de l'Esquisse de l'amendement XXXIII sur la Constitution de la RS de Serbie. L'auteur prend d'abord en considération les Constitutions des pays étrangers qui prévoient la possibilité aux unités fédérales de conclure les contrats avec les autres sujets. Son attitude est que les membres de la Fédération n'ont pas les attributs de l'Etat dans le sens du droit international public et que les documents qu'elles concluent ne peuvent pas être pris comme contrats internationaux.

Quand il s'agit de notre droit, l'auteur est d'avis que la Constitution de la Yougoslavie et la Constitution de la RS de Serbie doivent de plus préciser la nature et la portée des documents qu'entreprennent les deux Provinces autonomes dans la réalisation de la collaboration internationale. Comme suite à tout cela l'auteur propose l'introduction de l'enregistrement de ces documents ainsi que l'introduction de l'évidence officielle des instruments sur la collaboration internationale des Républiques et des Provinces.

