

BOŽICA BLAGOVIĆ-POSAVEC

VANJSKA POLITIKA U NACRTU NOVOG USTAVA SFRJ

Polazna pretpostavka pune interpretacije vanjskopolitičkih odredaba Nacrta novog ustava SFRJ sadržana je u prihvaćanju činjenice o uskoj determiniranosti principa unutarnje i vanjske politike Jugoslavije, u kojem se kontekstu osnove samoupravnog socijalizma, njegova dosljednog daljnjeg razvoja i provođenja na unutarnjem planu — pojavljuju kao dio šireg kompleksnog političkog djelovanja naše zemlje, koje se u međunarodnim odnosima manifestira kao nesvrstana vanjskopolitička orijentacija.

Obje koncepcije — unutarnjopolitičku, samoupravnog socijalizma i vanjskopolitičku, nesvrstanog, opredjeljena Jugoslavije — objedinjuje njihova demokratska bit. I jedna i druga, kao relativno novi politički modeli, u svom su jedinstvu prvi put pretvorene u praktični politički realitet u Jugoslavenskom iskustvu. U Nacrtu novog ustava SFRJ stoga daljnji progres samoupravljanja ostaje centralnim zahtjevom i težištem našeg unutarnjeg društveno-političkog kretanja, a politika nesvrstavanja dugoročnom orijentacijom, koja najadekvatnije izražava našu poziciju, interese i ciljeve u međunarodnoj zajednici. Moglo se, dakle, očekivati da će glavne promjene koje donosi novi Ustav, ovisno o krupnim društveno-političkim procesima koji su mu prethodili, uslijediti na područjima društveno-ekonomskih odnosa, u sistemu samoupravljanja, komunalnom i skupštinskom sistemu te u ostvarivanju funkcija federacije i udjela i neposredne odgovornosti republika i autonomnih pokrajina u obavljanju pojedinih ovlaštenja iz nadležnosti federacije. U području vanjskih poslova SFRJ nije došlo do radikalno novih zahvata, što dijelom objašnjava i objektivna situacija, po kojoj je tek zadnjih godina politička doktrina nesvrstanošću i princip miroljubive aktivne koegzistencije teoretski i programski konačno osmišljen i u svjetskim razmjerima afirmiran, prihvaćen i priznat, a dijelom tradicionalni prilaz vanjskopolitičkoj oblasti koja se redovito nalazi u domeni federacije i njezinih organa, bez šire participacije u toj sferi ostalih faktora određene zajednice. Činjenica je, međutim, da Nacrt novog ustava SFRJ putem novih odnosa republika i federacije, novog konstituiranja organa federacije i stanovitog prestrukturiranja njihovih vanjskopolitičkih prava, kao i kroz njihov puniji samoupravni sadržaj i mehanizme djelovanja no ranije, donosi stanovite relevantne novosti i na ovom planu, a čemu treba posvetiti odgovarajuću pozornost.

I.

Osnove vanjskopolitičke orijentacije Jugoslavije, njezini idejno-politički stavovi, ciljevi i interesi u međunarodnim odnosima sadržani su u glavi VIII. Uvodnog dijela nacrtu ustava. Princip miroljubive aktivne koegzistencije i suradnje država i naroda bez obzira na razlike u njihovu društvenom uređenju akcentuiran je kao središnji i neophodan »... uvjet mira i društvenog napretka u svijetu«,¹ što nedvojbeno ukazuje na kontinuitet i konzekventnost jugoslavenske vanjske politike u ostajanju na ranije zacrtanoj platformi i programu borbe za mir, demokratizaciju međunarodnih odnosa i svestrani razvoj međunarodne suradnje. Iz navedenog logično dalje proizlaze i osnovna načela na kojima SFRJ bazira svoje međunarodne odnose:

- načelo poštovanja nacionalne suverenosti i ravnopravnosti,
- nemiješanje u unutarnje poslove drugih zemalja,
- rješavanje međunarodnih sporova mirnim putem i
- načelo socijalističkog internacionalizma.

Uz ova načela Jugoslavija se u međunarodnim odnosima pridržava Povelje Ujedinjenih naroda, a u njihovoj realizaciji posebno se zalaže, među ostalim, za razvoj demokratskih i socijalističkih odnosa u međunarodnoj suradnji, pravo naroda na samoopredjeljenje i nacionalnu nezavisnost, davanje podrške narodima koji vode borbu za oslobođenje od kolonijalizma i nacionalnog tlačanja, protiv svake upotrebe sile ili prijetnje silom u međunarodnim odnosima, a za prevladavanje blokovske podjele svijeta i opće i potpuno razoružanje.

Evidentno je, dakle, da tekst Osnovnih načela nacrtu novog ustava SFRJ, koji se odnosi na fundamentalna pitanja naše vanjske politike, situira Jugoslaviju u svjetskim relacijama kao socijalističku zemlju, čija je bit vanjskopolitičkog programa sadržana u trajnom zalaganju za stvaranje demokratske svjetske zajednice slobodnog razvoja i pune koegzistencije među narodima.

Osnovna načela VIII. glave Nacrtu novog ustava SFRJ istovjetna su sa odgovarajućim dijelom Ustava od godine 1963., a po svojoj su obvezatnosti jedinstvena za cijelo područje Jugoslavije, za sve federalne jedinice i autonomne pokrajine, pa su i svi organi, organizacije i pojedinci dužni da se »... u međunarodnim, ekonomskim, političkim, kulturnim i drugim odnosima i u svojim odnosima s organima i organizacijama u inozemstvu, pridržavaju i zalažu za ostvarivanje ovih načela i utvrđene vanjske politike Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije«.²

II

Kao jedinstvena federativna država, čije se federalne jedinice ne pojavljuju kao samostalni subjekti u međunarodnim odnosima i ne posjeduju osnovne atribute posebnih subjekata³, po Nacrtu novog ustava SFRJ i nada-

¹ *Nacrt novog ustava SFRJ*, Zagreb, 1973, glava VIII, str. 100.

² *Nacrt novog ustava SFRJ*, glava VIII, str. 101.

³ Dr Smilja Avramov: *Spoljno-političke odredbe u Nacrtu novog ustava SFRJ*, »Međunarodna politika«, br. 560-1/1973, str. 29.

lje je oblast vanjske politike zadržana prioritarno u nadležnosti federacije. Po čl. 253.⁴ federacija osigurava nezavisnost i teritorijalnu cjelokupnost Jugoslavije i štiti njezin suverenitet u međunarodnim odnosima, odlučuje o ratu i miru, uređuje osnove sistema narodne obrane i brine se o njihovoj provedbi, proglašava mobilizaciju, utvrđuje politiku međunarodnih odnosa i brine se o njezinoj realizaciji, održava političke, ekonomske i druge odnose s drugim državama i međudržavnim organizacijama, zaključuje, ratificira i osigurava izvršavanje međunarodnih ugovora te štiti državljane SFRJ i njihove interese i interese domaćih organizacija u inozemstvu. Ova vanjskopolitička ovlaštenja federacija provodi radom određenih organa federacije i relativno novog mehanizma njihova djelovanja.

Kao najviši organ vlasti u zemlji, Skupština SFRJ se putem ovlaštenja, koja su dana domovima koji je tvore, Saveznom vijeću i Vijeću republika i pokrajina, pojavljuje kao osnovni tvorac vanjske politike Jugoslavije i koordinator svih vanjskopolitičkih akcija. Po čl. 258. Nacrta novog ustava SFRJ Savezno vijeće utvrđuje vanjsku politiku i međunarodne odnose Jugoslavije s drugim zemljama, odlučuje o ratu i miru i promjeni granica SFRJ, ratificira međunarodne ugovore o političkoj i vojnoj suradnji kao i one međunarodne ugovore koji zahtijevaju donošenje novih ili mijenjanje postojećih zakona koje ono donosi, te utvrđuje osnove sistema narodne obrane i sistema sigurnosti zemlje. Vijeće republika i pokrajina utvrđuje politiku vanjskotrgovinskog prometa i drugih ekonomskih odnosa sa inozemstvom i odlučuje o zaključivanju onih međunarodnih ugovora »...koji zahtijevaju donošenje novih ili izmjenu postojećih republičkih i pokrajinskih zakona, ili iz kojih proistječu posebne obveze za jednu ili više republika ili autonomnih pokrajina«.⁵

Dosadašnja analiza nedvojbeno pokazuje da utvrđivanje vanjske politike i većina osnovnih ovlaštenja iz vanjskopolitičke oblasti i nadalje ostaju koncentrirani u federaciji i ostvarivana preko njenih organa, tek uspoređenje s ranijim jugoslavenskim rješenjima djelomično distingvira razliku koju donosi Nacrt novog ustava. Potrebno je podcrtati da ustavni propisi Jugoslavije iz 1946. i 1953. godine ne predviđaju nikakav neposredni utjecaj republika i autonomnih pokrajina na vođenje vanjskih poslova Jugoslavije. Ustav iz 1963. (čl. 113.) djelomično mijenja takvo stanje i određuje potrebu i pravo federacije da se u ostvarivanju svojih prava i dužnosti oslanja na suradnju republika i drugih društveno-političkih zajednica kao i na konzultiranje društveno-političkih i drugih organizacija. Amandmani na republičke ustave iz 1969. godine otišli su svakako najdalje i obvezali republike na sudjelovanje u utvrđivanju politike federacije u odnosima s inozemstvom, na brigu o provođenju te politike i poduzimanje mjera za unapređenje međunarodnih odnosa.⁶ Nacrt novog ustava SFRJ eksplicite naglašava princip ravnopravnog sudjelovanja i odgovornosti republika i autonomnih pokrajina u organima i organizacijama federacije u utvrđivanju i provedbi politike federacije⁷ kao i neophodnost njihove suglasnosti prilikom donošenja odluka od značaja za cijelu federaciju.

⁴ Nacrt novog ustava SFRJ, Dio IV — Prava i dužnosti i organizacija federacije, čl. 253, str. 171.

⁵ Nacrt novog ustava SFRJ, str. 177, čl. 259.

⁶ Paden-Bakotić: *Vanjski poslovi Jugoslavije*, Čakovec, 1972, str. 75.

⁷ Isto, član 222, str. 161.

Cinjenica je, dakle, da se novi odnosi između federacije i republika i autonomnih pokrajina, a koji se odnose na daljnje proširivanje kompetencija republika, što ujedno predstavlja i jednu od najrelevantnijih novina Nacrta novog ustava SFRJ, na svojevrsan način odražavaju i na područje vanjske politike. Iako republike mogu u međunarodnim odnosima djelovati samo kao organi federacije čvrsto se pridržavajući utvrđenih okvira vanjske politike Jugoslavije i uz puno poštovanje zaključenih međunarodnih ugovora, Na crt ustava u članu 251. ostavlja dosta značajna prava republikama i autonomnim pokrajinama da u međunarodnim odnosima, uz spomenute ograde, i same ostvaruju različite oblike suradnje s »...organima i organizacijama drugih država, isto tako i s međunarodnim organima i organizacijama«⁸ za koje su zainteresirane.

Potpuna novost u odnosu na ranije tekstove Ustava sadržana je u stavu 3 člana 251., po kojem se te mogućnosti proširuju i na općine, organizacije udruženog rada i zajednice koje putem danih ovlaštenja ostvaruju suradnju s odgovarajućim stručnim i međunarodnim organima organizacijama i teritorijalnim jedinicama stranih država, također u okviru utvrđene vanjske politike SFRJ i međunarodnih ugovora.

Isti član Nacrta ustava sadržava i odredbu o međunarodnim ugovorima. Premda republike i autonomne pokrajine nemaju pravo sklapanja međunarodnih ugovora, kod onih međunarodnih ugovora koji zahtijevaju donošenje novih ili izmjenu postojećih republičkih, odnosno pokrajinskih zakona ili iz kojih proistječu posebne obveze za jednu ili više republika i autonomnih pokrajina, neophodna je suglasnost republičkih, odnosno pokrajinskih skupština, što je svakako značajna odluka.

Potrebno je dodati da delegatski sistem, po kojem Savezno vijeće sačinjavaju delegacije radnih ljudi republika i autonomnih pokrajina, a Vijeće republika i pokrajina delegacije skupština republika i autonomnih pokrajina⁹, dok su u Predsjedništvu SFRJ sve republike i autonomne pokrajine zastupljene s po jednim članom¹⁰, omogućuje značajni stupanj utjecaja republika i radnih ljudi preko izabranih delegacija na profiliranje naše vanjske politike i njezino kompletno provođenje.

III

Sadašnji nivo razvoja spomenutih odnosa u jugoslavenskoj federaciji na području vanjske politike može se potpunije sagledati i komparacijom naših aktualnih rješenja s nekim poznatim rješenjima na tom planu u svijetu.

U većini saveznih država u svijetu neovisno od tipa država vođenje vanjskih poslova je centralizirano, odnosno u potpunosti prepušteno federaciji, dok je daleko manji broj onih u kojima i federalne jedinice imaju ovlaštenja u vanjskopoličkoj sferi, posebno kada je u pitanju pravo sklapanja međunarodnih ugovora, kao što je to slučaj sa Sovjetskim Savezom, Švicarskom, Sjedinjenim Američkim Državama, Saveznom Republikom Njemačkom i Kanadom.

⁸ *Nacrt novog ustava SFRJ*, član 251, str. 170, kaže: »Republike i autonomne pokrajine ostvaruju suradnju s organima i organizacijama drugih država i međunarodnim organima i organizacijama, u okviru utvrđene vanjske politike Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i međunarodnih ugovora.«

⁹ *Nacrt novog ustava SFRJ*, član 257, str. 176.

¹⁰ *Isto*, član 296, str. 187.

U ranijim historijskim razdobljima švicarski su kantoni npr. imali vrlo krupna ovlaštenja u području vanjske politike, dok su u novije vrijeme te mogućnosti nešto oslabiljene, pa tako sada raspolažu samo djelomičnom sposobnošću zaključivanja međunarodnih ugovora. Ustavni propisi Savezne Republike Njemačke¹¹ sadrže najširu poznatu nadležnost federalnih jedinica u vanjskopolitičkoj oblasti, što je slučaj, iako u nešto manjem omjeru, i s federalnim jedinicama Sjedinjenih Država.

Posebno zanimljiv svakako je Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika od 1944. godine, po kojem najviši organi državne vlasti zadržavaju odredbe predstavljanja SSSR-a u međunarodnim odnosima, sklapanje, ratifikaciju i otkazivanje ugovora SSSR-a s drugim državama, te određivanje opće linije o uzajamnim odnosima saveznih republika s inozemstvom i drugo, dok »Svaka savezna Republika ima pravo da stupa u neposredne odnose sa stranim državama, da sklapa s njima sporazume i vrši izmjenu diplomatskih i konzularnih predstavnika«.¹²

U Kanadi ustavni dokumenti nisu određeni ni ovlastili ni zabranili ugovorne obveze federalnih jedinica sa stranim državama, no u praksi takvi su ugovori dosta česti.

Utjecaj republika i autonomnih pokrajina u Nacrtu novog ustava SFRJ na stvaranje vanjskopolitičke koncepcije i otpravljanje vanjskih poslova, u relaciji prema navedenim iskustvima, nalazi se između poznatih solucija, približavajući se onima u kojima je taj utjecaj znatan. U svakom slučaju, sadašnje odredbe Novog ustava u toj oblasti odgovaraju aktualno društveno-političkom trenutku našeg razvoja, stvarajući povoljne uvjete i otvarajući nove prostore za razmišljanja o budućem razvoju te materije i njezinoj mogućoj još široj demokratizaciji, odnosno podruštvljavanju i oblasti vanjske politike.

IV

Kako je vrlo krupan utjecaj i posebno značajno mjesto na vanjskopolitičko djelovanje Jugoslavije u Nacrtu novog ustava SFRJ dano Predsjedništvu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, u našem sistemu novom organu, i Predsjedniku Republike, odnosno Predsjedniku Predsjedništva SFRJ, neophodno je taj dio Nacrta posebno analizirati.

Predsjedništvo SFRJ ima ovlaštenja predstavljanja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije u inozemstvu, razmatranja stanja na području vanjske politike i zaštite državne sigurnosti i zauzimanja stavova radi pokretanja inicijativa za poduzimanje mjera i usklađivanje djelatnosti nadležnih organa u provedbi utvrđene politike na tim područjima¹³, ono postavlja i opoziva ukazom ambasadore i poslanike SFRJ, prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika, izdaje isprave o ratifikaciji međunarodnih ugovora¹⁴; Predsjedništvo SFRJ isto je tako najviši organ rukovođenja

¹¹ *Die Verfassungen Europas*, herausgegeben von Peter Cornelius Mayer- Tasch und Ion Contiades, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart, 1966, str. 48. (član 32, str. 3).

¹² *Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika*, Kultura Beograd, 1947, član 18a, str. 18.

¹³ *Nacrt novog ustava SFRJ*, član 287, str. 184.

¹⁴ Isto, član 289, stav 5, str. 185.

i komandiranja oružanim snagama, a u ostvarivanju općenarodne obrane utvrđuje osnove planova i pripremne mjere za obranu zemlje, utvrđuje postojanje neposredne ratne opasnosti, naređuje opću i djelomičnu mobilizaciju i proglašava ratno stanje ako Skupština SFRJ nije u mogućnosti da se sastane.

O svome radu, stanju i problemima na području vanjske politike Predsjedništvo SFRJ dužno je obavještavati Skupštinu SFRJ, a može predlagati i rasprave o pojedinim pitanjima ili donošenje određenih odluka.

Jedna od svakako centralnih uloga u vanjskopoličkoj sferi Nacrta novog ustava SFRJ pripada Predsjedniku Republike, koji objedinjava funkcije Predsjednika Republike, Vrhovnog komandanta oružanih snaga i predsjednika Savjeta za narodnu obranu.

Osim što predstavlja Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju u inozemstvu, Predsjednik Republike postavlja i opoziva ukazom ambasadore i poslanike SFRJ, prima akreditivna i opozivna pisma diplomatskih predstavnika, izdaje isprave o ratifikaciji međunarodnih ugovora, utvrđuje postojanje neposredne ratne opasnosti, naređuje opću ili djelomičnu mobilizaciju i proglašava ratno stanje ako Skupština SFRJ i Predsjedništvo SFRJ nisu u mogućnosti da se sastanu.

O stanju i problemima iz područja vanjske politike Predsjednik obavještava Skupštinu SFRJ, a može predlagati i raspravu o pojedinim pitanjima iz te oblasti, što stvarno omogućuje njegov vrlo značajan utjecaj na određivanje vanjskopoličkog programa i jugoslavenskog međunarodnog djelovanja u cjelini.

Iz ovih nadležnosti Predsjedništva SFRJ i Predsjednika Republike, osim značajnih mogućnosti utjecaja na vanjske poslove Jugoslavije, nesumnjivo proizlazi i adekvatna odgovornost za dosljedno provođenje jugoslavenskih principa i načela i realizaciju nacionalnih interesa i ciljeva naše zemlje u međunarodnoj zajednici.

Na kraju, potrebno je spomenuti i Savezno izvršno vijeće, koje u okviru prava i dužnosti federacije, kao organ Skupštine SFRJ, ima zadatak obavljanja izvršno-upravne funkcije u vanjskoj politici. Po članu 333. Savezno izvršno vijeće prati stanje i ostvarivanje politike Skupštine SFRJ na svim područjima društvenog života i predlaže Skupštini SFRJ utvrđivanje politike međunarodnih odnosa Jugoslavije s drugim zemljama. Ono, isto tako, ratificira međunarodne ugovore čija ratifikacija ne spada u nadležnost Skupštine SFRJ.

V

U rezimeu treba naglasiti da — iako Nacrt novog Ustava ne donosi krupne promjene u vanjskopoličkoj sferi, kao što je to slučaj s bitno novim određenjima u ostalim oblastima — novi društveno-politički odnosi u najširem smislu riječi i novi mehanizmi samoupravnog djelovanja ispunjavaju i ovo područje novim sadržajem.¹⁵

¹⁵ Za razliku od Nacrta, Platforma SKJ ide dalje i otvara široke mogućnosti sudjelovanja i odgovornosti radnog čovjeka i samoupravljača u kreiranju vanjske politike SFRJ i podcrtava potrebu i neophodnost da svi radni ljudi budu upoznati s najbitnijim pitanjima naše vanjske politike.