

О ДЕМОКРАТИЗАЦИЈИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ

1. — Савезни уставни амандмани од 1968. и уставни амандмани република и аутономних покрајина од 1969. године регулисали су и односе који спадају у област демократизације спољне политике у југословенском политичком и правном систему, на основама и у оквирима социјалистичке самоуправне демократије као фундаменталног и опредељујућег односа федеративно уређеног и вишенационалног југословенског глобалног друштва. Овај концептуалан приступ разрађен је убрзо у новим савезним уставним амандманима од 1971. и одговарајућим уставним амандманима република и аутономних покрајина од 1972. године. Разлог томе је, између осталог, што неки, чак и битни аспекти југословенске федералне уставности и уставности република и аутономних покрајина нису били свеобухватно и до краја сагледани и расправљени не толико у теорији колико у друштвеној пракси у времену доношења уставних амандмана од 1968. и 1969. године ⁽¹⁾. Уставноправно регулисање подручја спољне политике на нивоу федерације уобичава се данас у релевантним одредбама о међународним односима Нацрта Устава СФРЈ (Нацрт) који треба целовито и трајније да уреди ово подручје на „јединственим социјалистичким самоуправним основама”.

Опште је обележје свих ових уставних амандмана и Нацрта да уносе одређене промене и новине и у уређење међународних односа Југославије као федерације и вишенационалне социјалистичке самоуправне заједнице. Оне су нормативан израз како социјалистичког и самоуправног концептуалног приступа политичке и правне теорије југословенског федерализма у овој области друштвених односа, тако и нове друштвене праксе остваривања спољне политике у оквиру југословенске федерације.

У овом раду се излажу у најопштијим цртама и првенствено са становишта међународних односа и међународног права, одабрана питања

(1) Поближе: С. Борбевић, Устав СФРЈ, Савезна и републичка скупштина и спољна политика, Архив за правне и друштвене науке (АПАН), 4 (1969); Магарашевић, О демократизацији спољне политике, Зборник Правног факултета у Новом Саду IV (1970); Шаховић, Уставни амандмани и међународно право, у зборнику *Федерализам и национално питање*, Београд 1971; Ј. Борбевић, Положај и улога република у југословенској федерацији и у међународним односима, Међународна политика, 522 (1972); Паћен-Бакотић, Вањски послови Југославије, Чаковец 1972; Магарашевић, О међународноправним обележјима савезних уставних амандмана од 1971. године са посебним освртом на Уставни амандман XXXV Устава СФРЈ, Зборник Правног факултета у Новом Саду, VII (1973).

која могу да буду од значаја за појмовно одређивање и проучавање демократизације спољне политике, схваћене као *дијалектички* друштвени процес, пре свега у светлу концептуалног приступа подруштвљењу спољне политике у Југославији и релевантних одредаба Нацрта ⁽²⁾. При томе, треба имати у виду и то да се у текућој терминологији, као и у политиколошким и правним делима, користе разни изрази (на пример: креирање спољне политике, демократизација вођења вањских послова, подруштвљење спољнополитичких делатности) ⁽³⁾. Ови изрази захтевају не само ближе правно него и социолошко-политичко одређење у изучавању и праћењу правних и посебно међународноправних видова, одвијање процеса демократизације спољне политике у нашој земљи, поготову њеног реалног остваривања као проглашеног друштвеног циља који треба да се оживоти у друштвеној стварности.

У оваквом приступу демократизацији спољне политике, пошто је реч о друштвеном кретању, односима и делатностима у једној социјалистичкој земљи, неопходно је да се води рачуна: а) о конкретним условима и особеностима развоја социјализма у Југославији; б) о фундаменталним и начелним ставовима марксистичке теоријске мисли, посебно од дела и праксе њених оснивача. Њихово теоријско дело и пракса, наиме, и поред свих корених преображаја и нових тенденција развоја у савременом свету и посебно у социјализму, пружају основу и за доношење вредносних судова о теорији и пракси социјализма, иако не искључују различита тумачења и разлике, па и размимонажења у схватању демократизације спољне политике унутар једне социјалистичке земље и у међународним односима уопште, као што то искуство развоја савременог социјализма убедљиво показује.

2. — Оснивачи марксизма из општепознатих разлога нису јединствено и целовито обрадили теорију међународних односа. Међутим, у свом теоријском опусу, једнако као и у практичној делатности, поставили су и изучавали како теоријске аспекте тако и врло конкретна, понекад и на изглед „ситна“ питања међународних односа. Све ово служило им је као повод за теоријска уопштавања и заузимање ставова од важности за општу праксу међународног радничког покрета, као и за доношење вредносних судова са становишта националне и светске прогресивне друштвене функције радничке класе. Ови судови релевантни су и за савремену доктрину међународног права и поготову марксистичку теорију међународних односа ⁽⁴⁾.

(2) Није случајност, према томе, иако није уобичајено да социјалистички уставни садрже овакву врсту одредаба, што је у Нацрт укључена и ова формулација: „Друштвено-економски и политички систем и други односи који су утврђени овим Уставом усмерени су на проширење услова за даљи развитак социјалистичког друштва, за *превазилажење његових противречности* . . . ” (Нацрт Устава СФРЈ, Уводни део, Основна начела под IX, ст. 1. — Подвукао А. М.).

(3) Вид.: Магарашевић, Међународно право и међународни односи I, Нови Сад 1968, стр. 175—176; Пабен-Бакотић, *цит. дело* у бел. 1, стр. 20; Рибичић, *Основни и тежње спољне политике Југославије, Борба*, 4. маја 1973, стр. 12 и *Међународна политика*, 554 (1973).

(4) Вид.: Милошевић, *Марксово и Енгелсово схватање међународних односа и његов значај за савремене међународне односе* (Правни факултет у Београду — докторска дисертација), Београд, марта 1971.

а) Суштину опште и класно-прогресивне друштвене улоге спољне политике Маркс је нарочито упечатљиво одредио у Инаугуралној адреси Међународног радничког удружења од 1864. године, која се с правом и често наводи као *Credo* и руководство за политичку акцију пролетаријата, пре свега као негација у теорији и друштвеној пракси спољне политике буржоазије. Већ у условима капитализма — то је тежиште Марксове мисли у Инаугуралној адреси — борба за демократизацију и демократско остваривање спољне политике чини саставни и неодојиви чинилац опште и универзалне борбе за ослобођење радничке класе у националним и светским размерама; нужно је да пролетаријат, већ у тим условима, води своју самосталну, на новим класним и политичким, чак и етичким основама и начелима засновану спољну политику, да се политичком акцијом супротставља нападним испољавањима спољне политике владајућих класа у властитој држави и у свету, као и да радничка класа „сама овлада тајнама међународне политике“⁽⁵⁾.

б) У концептуалном приступу оснивача марксизма опредељењу општедруштвене и класне улоге спољне политике не мање значајан конститутиван елемент чинило је схватање да она треба да буде теоријски и у друштвеној пракси израз демократије и путем остварења слободе, самоопредељења и равноправности држава и народа, негација не само класног него и сваког националног угњетавања. И данас, је актуелна теза, коју је Енгелс заступао бурне и револуционарне 1848. године, да „Немачка чини себе у тој мери слободном у којој суседне народе оставља слободним“, односно да је „успостављање демократске Пољске први предуслов успостављања демократске Немачке“. Маркс је, заправо, уопштио ово сазнање о друштвено-прогресивној функцији спољне политике пролетаријата у 1870. години, када је формулисао добро познату мисао: „Народ који угњетава друге народе кује своје властите ланце“. Нимало случајно, у новим међународним околностима стварања прве социјалистичке државе, и Лењин се позивао на ову Маркову мисао као теоријску поставку и руководство за акцију унутар социјалистичке државе и у њеним међународним односима⁽⁶⁾.

ц) Битан елемент марксистичког поимања демократизације и демократског остваривања спољне политике чини и схватање да су друштвена улога и циљеви спољне политике држава, у њиховом својству основних учесника и носилаца економских, политичких и других делатности у међународним односима, повезани и преовлађујући производ њихове друштвено-економске структуре и посебно политичког уређења, да су појавни

(5) Пближе: Магаршевић, О демократизацији спољне политике, нав. у бел. 1, стр. 201—202. — У излагању које непосредно следи коришћен је и текст уводних разматрања тог рада, прилагођен предмету овог чланка.

(6) Вид. за појединости: Милошевић, цит. дело у бел. 3, особито стр. 41, 44—49, 63 и сл. — О значају државних и националних различитости и особености после успостављања диктатуре пролетаријата: Лењин, Дечја болест „левичарства“ у комунизму, Изабрана дела, том II, књига прва, Београд 1950, особито стр. 319—320. — Пближе о спољнополитичкој пракси РСФСР. Историја дипломатије, у ред. Потемкина, Београд 1951, стр. 106—110; Duroselle, Histoire diplomatique de 1919 à nos jours, Paris 1962, стр. 38—55; Чичерин, Чланци и говори о питањима међународне политике, Београд 1967, стр. 143—146, 171—178.

израз интереса владајућих класа у њима ⁽⁷⁾. Ова мисао, ако се не схвати једнострано и упрошћено, има и данас општу важност за теорију и праксу међународних односа, у условима постојања и општења држава различите друштвене структуре, када је социјализам постао светски систем друштвених, па и међународних односа. Другим речима и поједностављено речено, демократизација друштвеног живота унутар земље нужно се испољава или треба да се испоји и у њеној спољној политици, а поготово треба да се изражава у међународним односима социјалистичке државе.

а) Супротстављање недемократској друштвеној суштини тајне дипломатије и њено укидање у пракси, јер је начин остваривања спољне политике буржоаских држава, посебно хегемонијалне спољне политике и дипломатије империјализма и ондашњих великих сила, представља исто тако битан саставни елеменат новог социјалистичког приступа остваривању спољне политике у националним и светским мерилима. Лењинове идеје о спољној политици нове социјалистичке државе и о објављивању тајних и експлоататорских међународних уговора царске Русије биле су повод да Троцки, већ 22. новембра 1917. године, тајну дипломатију окарактерише као својство сваке империјалистичке политике, а њено укидање као неопходан услов сваке „поштене, народне и стварно демократске спољне политике“, да би се изричито позивао на „суд јавног мњења“ као критеријум њеног политичког вредновања у друштвеној пракси ⁽⁸⁾.

И ово је теоријски став односно и начело политичке акције који имају општу вредност у савременом свету, без обзира на све његове сложености и противречности, поготову у условима када су стари и нови облици тајне дипломатије, више или мање, прихваћена средства међународног општења, и то не само међу „великим“ и „највећим“. Има симболике, али је и реалан одраз стварности ондашњих међународних односа, која је још обележје света у којем живимо, што је тајност преговора председника Вилсона (Wilson) који се, под утицајем и после Лењиновог Декрета о миру изјаснио против тајне дипломатије, са Лојда Џорџом (Lloyd George) и Клемансо-ом (Clemenceau) обезбеђивао амерички стражар са исуканим бајонетом на пушци, да би онемогућио приступ чланова делегација осталих савезничких и удружених сила разговорима „велике тројице“. ⁽⁹⁾ У том светлу сагледан, изложени став према тајној дипломатији, чију је класну функцију Лењин опредељено имајући првенствено у

(7) У чланку *О једној карикатури марксизма* (1916) Лењин је истицао узајамну повезаност и утицај унутрашње друштвене структуре и спољне политике држава, наглашавајући да је „из основа погрешно, немарксистички, ненаучно политику делити од 'спољне политике' или, чак, спољну политику супротстављати унутрашњој политици“. — Вид. Магарашевић, цит. дело у бел. 4, стр. 203—204; Р. Стојановић, *Савремени значај Лењинових метода у проучавању међународних односа*, Научни скуп *Октобарска револуција и народи Југославије*, Котор, 1967.

(8) Carr, *A History of the Soviet Russia, The Bolshevik Revolution 1917—1923*, Vol. 3, London 1957, особито стр. 10.

(9) Nicholson, *Diplomatie*, Берн 1947, стр. 64. и сл. — Поближе: Магарашевић, нав. дело из Зборника Правног факултета у Новом Саду у бел. 1 и тамо наведена литература.

виду да је својствена буржоазији и буржоаским државама, ⁽¹⁰⁾ треба да буде и чини један од елемената концептуалног приступа процесу демократизације спољне политике у Југославији ⁽¹¹⁾.

С друге стране, укидање тајне дипломатије је исто тако процес условљен како степеном демократизације унутар земље тако и општим склопом међународних односа, без обзира на то што одлучивање и о међународним односима треба да постане све значајнија функција опште демократизације друштва и посебно уставног и политичког система, нарочито у једној социјалистичкој земљи. Све ово и ради тога што то одлучивање добија посебну важност у савременој међународној заједници, у којој су основна питања мира и свеобухватне међународне сарадње истовремено и егзистенцијална питања развоја, чак и опстанка држава и народа, па и целог човечанства. При томе, дејство спољних чинилаца у зависности од конкретних услова, што исто тако не треба сметнути с ума када је реч о општој друштвеној и прогресивној функцији демократизације спољне политике са становишта социјализма, може да има повремено преовлађујући, иако не одлучујући утицај на егзистенцију и слободан развој држава и народа ⁽¹²⁾.

3. — Полазећи од схватања о повезаности спољне политике и унутрашње структуре држава ⁽¹³⁾, демократизација спољне политике у социјалистичкој држави теоријски посматрано подразумева и то да једно од битних обележја социјализма и социјалистичке демократије чини њихова друштвена функција негације отуђености човека од политике као „силе изнад друштва“ и подруштвљења сваке политике, па тако и спољне политике. Демократизација спољне политике отуда треба да се испољава у друштвеној пракси као један од облика подруштвљавања политике уопште. То поготову треба да буде историјска улога и задатак социјализма и социјалистичке демократије у једном самоуправљачком друштву као што је југословенско. На тај начин и у том смислу, демократизација

(10) Лењин развија ову мисао: тајна дипломатија сачувана је у капиталистичким земљама, а најбоље у демократским републикама. Та тајна састоји се у томе што се најважнија питања: рат, мир и дипломатска питања решавају од стране ништавне групе капиталиста, који обмањују не само масе него често обмањују и парламент. — Вид.: Полн. собр. сочинения, т. 32, стр. 335 и т. 40, стр. 285).

(11) „Спољна политика Југославије произилази из федералног карактера вишенационалне заједнице и развоја непосредне социјалистичке демократије, а темеље се на удруженом интересу радних људи, народа и народности, социјалистичких република и покрајина и афирмише се према свим тим субјектима јавно не признајући тајне споразуме нити договоре на рачун трећих. Поред Лењиновог начела да комунистичка држава не сме да зна за тајну дипломатију, уградил смо у наше спољне односе и принципе отворености према свету за економске, културне и научне везе...“ (Рибичич, цит. дело у бел. 3).

(12) „...социјалистичко друштво, и само још недовољно развијено и противречно, живи и развија се у сложенем, противречном па и непријатељском свету. То све утиче на још увек „класично“ организовање, извршавање па и припрему и формулисање функције међународних односа у социјалистичким земљама. Она још увек не може бити јавна, а још мање самоуправна и кад постоје тежње и жеље у том правцу“ (Ј. Борбевих, Уставно право, треће допуњено издање, Београд 1972, стр. 374).

(13) О друштвеном систему социјалистичке Југославије као детерминанти спољне политике: Гавранов-Стојковић, Међународни односи и спољна политика Југославије, Београд 1972. стр. 276. и сл.

спољне политике обухвата подруштвљавање спољнополитичких делатности како оних у земљи, а нарочито процес доношења одлука, одлучивања и остваривања одлука у држави, тако и оних који су појавни израз општења које прелази државне границе.

У крајњој анализи, према томе, демократизација спољне политике испољава се и као један од битних елемената процеса одумирања државе и деетатизације функција социјалистичке државе у општем и самоуправном подруштвљавању друштвених делатности и политике. У обиму и степену у којима се то подруштвљавање одиста остварује у друштвеној пракси, оно је чинилац превазилажења отуђености човека у основним и суштаственим облицима његовог живљења и као појединца и као друштвеног бића, тј. у отуђеном раду и људском начину његовог постојања, а посебно отуђења у политичкој држави. У овом концептуалном приступу, демократизација спољне политике се појављује као један од битних елемената остваривања процеса одумирања државе, подруштвљавања друштвених делатности и политике уопште, значи и као чинилац оживотворења Марксове идеје о асоцијацији слободних произвођача и у спољнополитичким делатностима односно спољној политици. Друштвена природа, садржај и домаћај друштвено-економских и политичких права „радних људи и грађана” и „народа и народности”, према томе, чине фундаменталну основу и остваривања демократизације спољне политике у Југославији, њеног поступног претварања у реалност, опредељују њену класну улогу у нашој земљи. Овај приступ испољио се нарочито у „радничким аманаманима”, а у овом часу још одређеније и свеобухватније у низу релевантних одредаба Нацрта ⁽¹⁴⁾.

Изложени приступ није без значаја и са становишта опште теорије и друштвене праксе социјализма у савременом свету. Очигледно је, наиме, да постоје чак и битне разлике у схватању друштвене функције социјализма ако се пође од гледишта да су проблеми одумирања државе или отуђења неактуелни или превазиђени у социјализму односно комунизму, да је, штавише, примена појма отуђења на услове социјализма бесмислена ⁽¹⁵⁾. Све ово се одражава на теорију и став у друштвеној пракси према бирократизму и технократизму.

Ово концептуално сагледавање изражава и схватање, посебно када је реч о Југославији као социјалистичкој самоуправној држави, да је демократизација политике, па тако и спољне политике, друштвено кретање и процес који се не остварује одједном, самом чињеницом подруш-

(14) Овде имамо у виду целину одредаба Уводног дела (Основна начела) Нацрта, а нарочито одредбе о томе да се социјалистичко друштвено уређење у Југославији заснива „на односима међу људима као слободним и равноправним произвођачима”, да у „цилу изградње друштва као слободне заједнице произвођача, радничка класа и сви радни људи развијају самоуправну социјалистичку демократију као посебан облик диктатуре пролетаријата у коме се остварује подруштвљавање политичке власти”, као и поготову одредбе о друштвено-економском положају човека у удруженом раду, односно о удруживању рада и средстава друштвене репродукције (чл. 10 и сл. Нацрта).

(15) Вид., на пример критику у ДАР Блохове филозофије отуђења као ревизије марксизма: Вранички, Хисторија марксизма, друго прерађено и допуњено издање, друга књига, Загреб 1971, стр. 224—225. — Упор.: Blischtschenko, *Sovjetische Menschenrechtspraxis und ihre internationale Bedeutung*, Берлин (ДАР) 1973, стр. 4. и сл., особито стр. 14—15.

твљавања средстава за производњу и успостављањем диктатуре пролетаријата. То је друштвени однос у којем се демократизација политике и посебно спољне политике остварује као друштвена могућност, а друштвена стварност постаје поступно и свесном делатношћу најпрогресивнијих друштвених снага социјалистичког друштва. Демократизација спољне политике, значи, подразумева и обухвата, слично као и у другим областима друштвеног живота и егзистенције човека у оквирима једне социјалистичке глобалне друштвене групе, свесну политичку активност и њој одговарајуће акције и мере. Њихова општа друштвена сзрха треба да буде успостављање таквих општедруштвених оквира и услова, пре свега друштвено-економских и политичких у уставном систему, који омогућавају и доприносе стварању активног, стварног утицаја и учешћа непосредних произвођача и у процесу одлучивања у спољној политици, а нарочито у извршавању и надзору над остваривањем спољне политике (16).

Свесна политичка активност, акције и мере нужно морају да имају и институционално обележје; оне могу првенствено да се остварују на основама и у општим оквирима политичког и посебно уставног система социјалистичке државе. Оне могу да се остварују и у институционализованом оквирима делатности друштвено-политичких организација, па и појединаца, тј. њиховим учешћем у реализацији процеса демократизације спољне политике. Све су то, заправо, општи уставноправни и основни политички видови испољавања демократизације спољне политике, посебно у Југославији као социјалистичкој самоуправној држави.

У историјској перспективи сагледано, у Југославији је процес подруштвљавања политике и борбе против тенденција изопачавања социјалистичког друштва „коровом бирократизма“ (Лењин) обухватао разне области друштвеног живота, нарочито после раздобља „државног“, „административног“ социјализма. Реч је о друштвеној могућности, која може да постане стварност друштвених односа у социјалистичкој земљи. Ту могућност и опасност по одржање и развој социјалистичке демократије, чак власт радничке класе, далековидо су предвидели оснивачи марксизма (17).

Демократизација спољне политике у овом друштвеном кретању упадљиво је заостајала у поређењу са општом усмереношћу и развојем југословенског самоуправљачког друштва. Истина, нарочито од доношења Устава СФРЈ од 1963. године могла се запазити не само у нормативним прописима него и у прапси, посебно у настојањима да се преобрази и

(16) Привредна и друштвена реформа је и у области спољне политике била један од чинилаца, који је допринео томе да се на основама дотадашњег општег друштвеног развоја социјалистичке демократије у Југославији, али у новом светлу, постави и питање демократизације спољне политике као актуелан проблем даљег унапређења самоуправљачке и социјалистичке демократије. — Поближе: Магарашевић, О демократизацији спољне политике, нав. дело у бел. 1, стр. 206—207.

(17) Енгелс, у уводу Марксовог дела *Грађански рат у Француској*, да наведемо један добро познат пример, теоријски је уопштио на основу праксе Париске комуне ту опасност, изразивши мисао да се радничка класа „да не би изгубила своју тек извојевану власт... мора осигурати против својих властитих представника и чинојника, проглашујући да сви они, без икаквог изузетка, могу бити у свако доба смењени“ (Маркс-Енгелс, *Изabrana дела*, том I, Београд 1949, стр. 460. — Подвукао А. М.).

учини делотворним скупштински систем снажењем утицаја представничких органа и тела у Савезној скупштини, тенденција њиховог непосреднијег и стварнијег учешћа у утврђивању основа и смерница спољне политике и дипломатије Југославије, као и у надзору над њеним спровођењем ⁽¹⁸⁾. Уставни амандмани од 1968. и 1969. односно од 1971. и 1972. године представљају развојне фазе и у регулисању демократизације спољне политике, са посебним нагласком на учешћу и одговорности република и аутономних покрајина у утврђивању и остваривању спољне политике федерације ⁽¹⁹⁾. У овом развоју и са становишта демократизације спољне политике посебну друштвену улогу и значај имају нове одредбе Нацрта о увођењу делегатског система, као једног од битних чинилаца самоуправног остваривања подруштвљене политике и посебно спољне политике у друштвеној пракси.

Не спада у замишљени предмет овог рада да се шире и у појединоштима изложе ова питања. Начелно и уопштено речено, нарочито ако се пође од у претходним излагањима изнетог става да је и демократизација спољне политике дијалектички друштвени однос, процес који треба не само да се правно регулише него и реално остварује у друштвеној пракси, тада не треба сметнути с ума неколико ствари. Подруштвљене политике и спољне политике у социјалистичкој самоуправној демократији и делегатском систему јесу појавни облик деетатизације, дебирократизације и детехнократизације, дакле, превазилажења отуђења. Међутим, они носе у себи и могућност испољавања нових облика отуђења у разним облицима и на разним нивоима. Због тога, у праћењу и проучавању одвијања процеса демократизације спољне политике, њеном вредновању и остваривању у друштвеној пракси, неопходно је да се имају у виду стварна друштвена кретања, посебно друштвено-економски односи и карактер односно степен њиховог подруштвљавања, који су предуслов ефективног остваривања демократизације разних облика надградње, укључујући и спољну политику ⁽²⁰⁾.

(18) Поближе: Магарашевић, цит. дело у бел. 16, стр. 205—206; С. Борђевић, цит. дело у бел. 1, особито стр. 558—563.

(19) Вид. за појединости: Ј. Борђевић, цит. дело у бел. 1; Ј. Борђевић, цит. дело у бел. 12, особито стр. 137—141; 374—375, 556—557; Магарашевић, цит. дело у Зборнику Правног факултета у Новом Саду, нав. у бел. 1, *passim*.

Сажет и врло добар историјски преглед и анализу уставноправних решења у спољној политици и међународним односима у југословенској федералној уставности даје: Павен-Бакотић, цит. дело у бел. 1, *passim*. — Вид.: Ристић, Развој идеје федерализма у уставним текстовима од 1946. до 1969, у Зборнику *Федерализам и национално питање*, Београд 1971, стр. 247. и сл.

(20) При томе, на пример, за такво вредновање значајно је да се утврди у којој мери радни људи у основним организацијама удруженог рада и њиховим асоцијацијама стварно одаљчују о дохотку и проширеној репродукцији, о општим друштвеним потребама и друштвеној акумулацији у целини, да ли се проглашена политика „растеређења привреде“ као материјална основа самоуправне социјалистичке демократије ефективно остварује, или како се одвија процес демократизације у кадровској политици, посебно у светлу сузбијања тенденција бирократизма и етатизма, или, чак, да ли се мења социјални састав СКЈ као водеће политичке организације, какав је утицај непосредних произвођача на политику СКЈ односно како дејствује делегатски систем на делатност извршно-управних органа на свим нивоима.

4. — Досадашња разматрања могу да послуже као основа и путоказ за ближе одређивање демократизације спољне политике као особеног друштвеног односа. Демократизација спољне политике, према томе и најопштије појмовно одређено, подразумева историјски условљену и класну категорију коју, у садашње време, опредељују нарочито ови битни елементи.

Један је друштвена структура и систем држава, нарочито њихово друштвено-економско и политичко уређење, њима одговарајуће уставно-правно и институционално регулисање области спољне политике и међународних односа уопште, укључујући и начела спољне политике, као и посебно начина одлучивања о спољној политици и надзора над њеним остваривањем унутар земље и у међународним односима, те права и дужности носилаца спољнополитичких делатности.

Друго је одређивање класне суштине и друштвене функције спољне политике, пре свега држава, али и других учесника у међународним односима у националним и светским размерама, а посебно друштвене улоге спољне политике социјалистичких држава и других напредних друштвених снага, првенствено на основу утврђених циљева и начела њихове спољне политике; ту је основни и најопштији критеријум следеће: борба за демократизацију и демократско остваривање спољне политике, чији носилац треба да буде радничка класа у националним и светским размерама, саставни је и неодојиви чинилац опште и универзалне борбе остваривања историјске функције радничке класе и њеног ослобођења у националним и светским размерама.

Треће је остваривање утврђених циљева и начела спољне политике, пре свега у непосредном међудржавном општењу и у оквиру међународних организација, али и другим начинима међународног комуницирања класних, професионалних и других друштвених група и организација, првенствено у светлу проглашених циљева и начела спољне политике држава и других субјективних чинилаца међународних односа, тј. критеријум друштвене праксе у остваривању проглашене спољне политике у њеном научном изучавању, када се остварује као друштвена реалност ⁽²¹⁾.

Сви ови елементи, заједно и у узајамној повезаности, успостављају и опредељују могућности, услове и посебно *опште политичке и правне оквире* напредне друштвене улоге спољне политике држава и других уче-

(21) Критичка оцена Војина Димитријевића нашег појмовног разликовања између спољне политике и дипломатије има одређену тежину. Ипак, по свему изгледа да је оно неопходно и за систематско изучавање праксе остваривања демократизације спољне политике. Припрему је нужно за научну оцену односа прокламованих начела и циљева спољне политике и њихове примене у реалној пракси, јер се они остварују првенствено дипломатијом. Општа друштвена функција спољне политике је, наиме, да одреди основна начела међународних односа, опште смернице, најопштије и дугорочне спољнополитичке циљеве и интересе и евентуално основне начине њиховог оживотворења, тј. да утврди стратегију међународних односа њених носилаца, пре свега држава. Друштвена је функција дипломатије, пак, да њој својственим начинима међународног општења обезбеди остваривање спољне политике у зависности од конкретних околности и у крајњим временским раздобљима; у том смислу је тактика међународних односа. Тенденција формулисања начела спољне политике у савременим уставима, укључујући и Устав СФРЈ, упућује на овакав концептуалан приступ. — Поближе: Магарашевић, Дипломатија као начин и средство међународног општења, Зборник Правног факултета у Загребу, 3—4 (1966), стр. 286. и сл. и тамо наведена литература.

сника међународних односа како у националним тако и у светским мерилима. Демократизација спољне политике, отуда, теоријски и у пракси обухвата првенствено *унутрашње и међународне политичке и правне аспекте*, а посебно међународноправне видове њеног остваривања од стране учесника у међународним односима, данас особито држава, групација држава, међународних организација и осталих актера међународних односа и спољнополитичких делатности.

Појам демократизације спољне политике и, поготову, проучавање њеног остваривања у друштвеној пракси, обухвата према томе веома сложену социолошку, економску, политичку и правну проблематику, и не само њу; ова проблематика захтева, између осталог, свестрано и упоредно изучавање и регулисање материје спољне политике и међународних односа у земљи и у међународним размерама, и то у условима међународног комуницирања држава које имају различито, па и супротно друштвено уређење. У томе, посебно када је реч о концептуалном приступу демократизацији спољне политике са становишта опште друштвене и класне улоге социјализма, релевантно је и то да се сложености и противречности савременог света у усредсређеном виду испољавају и нај тај начин што се, поред истоветности у спољној политици и дипломатији социјалистичких држава и напредних друштвених снага, јављају различита теоријска схватања и пракса у односу на нска битна питања савремених међународних односа. То је нарочито случај, на пример, у погледу опште друштвене и класне функције начела социјалистичког интернационализма у националним и светским размерама или универзалности примене начела политике мирољубиве коегзистенције ⁽²²⁾.

5. — Одредбе о начелима спољне политике Југославије у Нацрту, посебно о „мирољубивој коегзистенцији и активној сарадњи држава и народа“ као основном и руководећем начелу њених међународних односа, значи, изражавају одређени социјалистички концепт и приступ битним питањима савремених међународних односа, њихове даље демократизације, али и визију њиховог развоја у будућности. Због тога, ова начела нису само „саставни део“ савезног Устава и „основа и правац тумачења устава и закона, као и за деловање свих и свих“ (Уводни део, Основна начела под X), него и уставноправно формулисање идејно-политичког схватања друштвене улоге спољне политике и дипломатије једне социјалистичке самоуправне државе која је, опет нимало случајно, као једно од начела своје спољне политике записала у уставу и принцип свестране међународне сарадње са „Другим државама и народима“ и стварање „демократских облика повезивања држава, народа и људи“, у ком погледу је „отворена заједница“ (Уводни део, Основна начела под VIII, ст. 3) ⁽²³⁾.

(22) Поближе: Милошевић, цит. дело у бел. 4, стр. 225—228; Гавранов—Стојковић, цит. дело у бел. 13, стр. 343—348; Матес, Несврстаност — теорија и савремена пракса, Београд 1970, особито стр. 183. и сл.; Прибићевић, Односи између социјалистичких снага, Међународни раднички покрет, 5—6 (1968); Вукадиновић, Пролетерски интернационализам у теорији и пракси односа између социјалистичких држава, Политичка мисао, 4 (1968); Магарашевић, Начело неинтервенције у међународним односима и међународном праву, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, III (1969), стр. 174—173, и тамо наведена литература.

(23) Поближе о начелима спољне политике Југославије: Борбенић, цит. дело у бел. 12, стр. 137—141 и 375; Гавранов—Стојковић, цит. дело у бел. 13, стр. 327—343.

Обележје отворене заједнице је, отуда, једна од карактеристика пошупног одвијања демократизације спољне политике у Југославији; социјалистички самоуправни демократизам унутар земље, наине, одређује и отвореност југословенског глобалног друштва према иностранству и демократизам у уставоправном утврђивању начела спољне политике, као и праксу остваривања спољнополитичких и дипломатских делатности, без обзира на то да ли их остварују федерација или неко други унутар земље и у иностранству ⁽²⁴⁾. Ова отвореност изражава се и у одредбама чл. 251, ст. 2. и 3. Нацрта, које најопштије регулишу права и дужности република, аутономних покрајина, општина, организација удруженог рада и других организација и заједница у остваривању спољне политике федерације као субјеката међународних односа по унутрашњем праву Југославије, али не субјеката међународног права јер је то једино и искључиво федерација ⁽²⁵⁾.

У овом контексту политички и правно је релевантна једна од новина у одредбама Нацрта о начелима спољне политике Југославије, којима се као један од начина њиховог остваривања утврђује и „поштовање општеприхваћених норми међународног права” ⁽²⁶⁾. С друге стране, коликогод разлози целисходности и процене реалног стања упућују на опрез у формулисању уставних одредаба ове врсте, чини нам се, ипак, да је у чл. 187. Нацрта требало ићи даље од напред поменуће одредбе основних начела Уводног дела савезног Устава. У чл. 187. Нацрта могла би се унети одредба, слична оној из Преднацрта Устава СФРЈ од 1963. године, којом би се одређеније утврдила начелна обавеза федерације, република и аутономних покрајина да бар њихови закони морају да буду у сагласности са закљученим међународним уговорима федерације. Баш у условима уставноправног регулисања новог општег положаја, права и дужности односно одговорности република и аутономних покрајина и у међународним односима у Југославији као отвореној заједници, за овакво решење говори и то што су у општем међународном праву у генералном положају, правима и дужностима односно међународној одговорности начелно изједначене унитарне државе и федерације. То је поготову случај са федерацијом у општем међународном уговорном праву, па и са Југославијом, у њеном својству јединственог, искључивог и федеративно уређеног субјекта међународног права. Поред тога, за ово решење говори и то што је Југославија преузела у своје унутрашње право Бечку конвенцију о уговорном праву од 1969. године (Бечка конвенција). На основу одредаба ове

(24) Појам „отвореног” друштва или заједнице има различита појмовна значења која зависе од схватања и праксе њених носилаца. Бергсон, на пример, везује га за демократију и супротставља природном као затвореном друштву (*Deux sources de la morale et de la religion*, Paris, 1932). — Поближе о појму и друштвеној природи „отвореног” друштва и заједнице: Porper, *The Open Society and its Enemies*, Лондон 1945, *passim*; J. Борџевић, Политички систем, Београд 1967, стр. 308 и сл.

(25) Вид. за појединости: Магарашевић, цит. дело из Зборника радова Правног факултета у Новом Саду, VII (1973), нав. у бел. 1, стр. 217—218.

(26) Ово без обзира на то што у пракси, како искуство неких савезних држава које имају сличне одредбе у својим уставима показује, могу да настану нејасноће у погледу до-
машаја у унутрашњем праву оваквих општих одредаба. То је посебно случај у СР Немачкој.

Конвенције проистичу за федерацију низ процесно- и материјалноправних обавеза и у погледу примене у унутрашњем праву *sui generis* међународних уговора федерације из чл. 251, ст. 1. Нацрта, тј. уговора „који захтевају доношење нових или измену важећих републичких односно покрајинских закона или из којих проистичу посебне обавезе за једну или више република или аутономних покрајина“. Ту се постављају са становишта односа међународног и унутрашњег права и примене ових уговора у унутрашњем праву у теорији и пракси низ сложених, па и отворених питања, на што је већ указано у њиховом проучавању⁽²⁷⁾. У овом случају правно је релевантно и то што се у Нацрту међународни субјективитет федерације одређује и на тај начин што је генерално утврђена *федерална материја од заједничког интереса* и у оквиру овог уставноправног института и *општа надлежност федерације у међународним односима*, дакле, и по унутрашњем праву Југославије⁽²⁸⁾. Тако, чл. 222, ст. 1. Нацрта одређује „међународни положај и односе земље са другим државама и међудржавним организацијама“ као федералну материју од заједничког интереса, што значи да односи са невладиним међународним организацијама не спадају у ову материју⁽²⁹⁾. По чл. 253, ст. 1. и 6. преко савезних органа и организација, између осталог, федерација „закључује, ратификује и обезбеђује извршавање међународних уговора“, односно „обезбеђује извршавање међународних обавеза СФРЈ“, а Председништво односно Председник СФРЈ представљају федерацију према иностранству и обављају у њено име уставом утврђене спољнополитичке и дипломатске делатности⁽³⁰⁾.

6. — Уводна излагања овог рада почивају на схватању да основне компоненте одвијања и проучавања демократизације спољне политике у Југославији чине марксистичка теоријска мисао и пракса, као и конкретни услови и особености развоја самоуправног социјализма у нашој земљи. Теоријски и нарочито у друштвеној пракси није могуће строго одвојити ове компоненте, као што то показују и досадашња разматрања о концептуалном приступу и уставноправним решењима у Југославији у области спољне политике и међународних односа уопште. То важи и за право на самоопредељење и решавање националног питања који су били у средишту марксистичке теоријске мисли и праксе и у светским размерама, поготову од Лењиновог приступа овом проблему, укључујући и њихово решавање у социјалистичкој Југославији.

(27) Текст Бечке конвенције: Службени лист СФРЈ, 30 (1972). — Вид. за појединост: Паћен — Бакотић, цит. дело у бел. 1, особито стр. 75—77; Магарашевић, цит. дело у Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду, VII (1973), нав. у бел. 1, стр. 210—217.

(28) Надлежност федерације у међународним односима испољава се и кроз институт *посебне надлежности федерације* у овој области путем утврђивања појединих питања која исто тако спадају у федералну материју од заједничког интереса. У чл. 253. Нацрта набрајају се низ односа који се регулишу и правилима међународног уговорног права, а не само унутрашњег права Југославије. Ово питање захтева посебно проучавање и прелази ограничени предмет овог рада.

(29) Слично и СР Немачка. — Поближе: Bernhardt, Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, Köln — Berlin 1957, особито стр. 121. и тако наведена литература.

(30) Чл.: 287, ст. 1; 289, т. 5; 310, ст. 1; 312, т. 3. и 5. Нацрта.

Вишенационалност, као друштвена стварност и једно од изразитих обележја и особености југословенског глобалног друштва, опредељивала је развој и облике југословенског федерализма и федералне уставности. При томе, треба истаћи да је посебно теоријска мисао у Југославији национално питање сматрала у основи и начелно, али не и коначно решеним и да није искључивала могућност „акутног отварања овог или оног аспекта националног питања“, првенствено као производа деловања остатака буржоаског национализма, државног бирократског централизма и постојећих економских, културних и других неједнакости међу народима, народностима и регионима Југославије; истовремено је истицала улогу заједничких интереса и јединства народа и народности Југославије како за остваривање њихових интереса, тако и за општи друштвени напредак ⁽³¹⁾. У овом смислу, вишенационалност се испољавала како у идејно-политичким основама тако и у уставноправном приступу федерализму и у ранијим текстовима Устава и уставних амандмана и поготову у Нацрту. Нацрт, наиме, полази од општег схватања да је самоуправно одлучивање о вишку рада друштвено-економска основа, нужан предуслов и националне еманципације, а посебно у погледу спољне политике и међународних односа као материје од заједничког федералног интереса, да је одлучивање о њој битан чинилац обезбеђења равноправности народа и народности и радних људи и грађана у оквирима федералног уређења и уставности ⁽³²⁾. И једно и друго су истовремено чиниоци превазилажења отуђења и подруштљавања политике не само у процесу демократизације спољне политике него и генерално, у односима који спадају у област решавања националног питања на социјалистичким самоуправним основама ⁽³³⁾. Према томе, новине у уставноправном решавању националног питања у Југославији јесу и елеменат поступног остваривања демократизације спољне политике у југословенском глобалном друштву као отвореној заједници ⁽³⁴⁾.

Не улазећи на овом месту у појединости решења у Нацрту, битно је уочити да су спољна политика и посебно „међународни положај и односи земље са другим државама и међудржавним организацијама“ уређени као федерална материја од заједничког интереса. У томе се првенствено пошло од разраде начела равноправности народа и народности, равноправног учешћа и одговорности република у органима и организацијама федерације, њиховог споразумевања и усаглашавања ставова у

(31) Вид.: Кардаљ, Развој словеначког националног питања, Београд 1958, особито стр. 42.

(32) Политичка концепција функције унутар земље спољнополитичких делатности ради обезбеђења стварне равноправности посебно је одређено изложена у одговарајућим резолуцијама републичких партијских конгреса у 1968. години. — Вид.: Југословенски преглед 1968, особито стр. 420, 448, 468 и 483.

(33) Поближе: Ристић, цит. дело у бел. 19, *passim*; Блажевић, Однос класног и националног у савременом социјализму с обзиром на функције федерације и република у нашем систему, Наше теме, 5 (1970); Пашић, Нације, наднационална интеграција и социјалистички федерализам, Социјализам, 4 (1973); Ј. Борђевић, Смисао и идејне основе новог Устава СФРЈ, Међународна политика, 556 (1973).

(34) За разлику од Устава СФРЈ од 1963. и његових амандмана од 1968. и 1971. године, Нацрт садржи разрађеније одредбе о начелу равноправности народа и народности, укључујући и остваривање права народности у општини. — Вид. особито чл. 223—225 Нацрта.

остваривању функција федерације и у спољној политици, и то генерално, у утврђивању и спровођењу политике федерације у овој материји, па тако и њене политике међународних односа у уставом утврђеном садржају ⁽²⁵⁾.

Са становишта остваривања спољнополитичке функције федерације као материје од заједничког интереса даљу особеност уставноправног регулисања у Нацрту представља то што, слично новинама по уставним амандманима од 1971. године у поређењу са одредбама Устава СФРЈ од 1963. године, *надлежност федерације у овој области по унутрашњем праву више није искључива*. То је нови однос у федерацији који је производ учешћа република и аутономних покрајина и њихове одговорности у утврђивању и спровођењу спољне политике у федерацији. Ова надлежност се остварује механизмом узајамне сарадње и споразумевања између федерације и република односно аутономних покрајина ⁽²⁶⁾. С друге стране, пак, Нацрт задржава новину по уставним амандманима од 1971. године и утврђује *непосредну одговорност* и њој одговарајућу *непосредну надлежност* органа федерације у федералној материји од заједничког интереса, укључујући спољну политику и међународне односе Југославије, али и у овом случају на особен начин и у сагласности са новим уставним положајем и улогом република и аутономних покрајина, тј. у оквиру и границама утврђеним у *савезном Уставу* и имајући у виду права и дужности република и аутономних покрајина и механизам споразумевања у федерацији ⁽²⁷⁾.

У ово подручје спадају и нова уставна решења у погледу *sui generis* међународних уговора федерације од интереса за републике и аутономне покрајине. Нацрт текстуално преузима одредбе Уставног амандмана XXXV, т. 1. и у складу са новом организацијом и функцијама Скупштине СФРЈ ставља у делокруг Већа република и покрајина да одлучује, на основу сагласности скупштина република и аутономних покрајина, „о закључивању међународних уговора који захтевају доношење нових или измену важећих републичких и покрајинских закона, или из којих проистичу посебне обавезе за једну или више аутономних покрајина“. Нацрт, исто тако, преузима одредбе Уставног амандмана XXXV, т. 1, по којима се поступак закључивања ових међународних уговора утврђује савезним законом, уз сагласност републичких и покрајинских скупштина ⁽²⁸⁾.

У примени ових одредаба, речено је већ у претходним разматрањима, појављује се низ питања и проблема — посебно у светлу преузетих обавеза федерације по Бечкој конвенцији, садржине будућег савезног закона о овом питању и упрошћавања процедуре, који мора да садржи и материјалноправна правила — у поступку уставноправне ратификације *sui generis* међународних уговора федерације. Сви ови разлози упућују на закључак да би одредбе чл. 251, ст. 1. и чл. 259, ст. 2. т. 6. требало

(25) Вид. Нацрт: Уводни део, Основна начела под I, ст. 3; чл. 222, ст. 2; чл. 253, нарочито т. 1 и 6; чл. 256, ст. 1; чл. 258, т. 2, 6, 7 и 8; чл. 259.

(26) Вид. чл. 222, ст. 2 Нацрта. — Поболиже: Борђевић, цит. дело из Међународне политике 522 (1972), наведено у бел. 1, особито стр. 32; Магарашевић, цит. дело из Зборника радова Правног факултета у Новом Саду, VII (1973), стр. 204—205.

(27) Вид. за појединости: Магарашевић, цит. дело у бел. 36, стр. 206—207.

(28) Чл. 251, ст. 1. и чл. 259, ст. 2. т. 5. Нацрта.

одређеније формулисати у том правцу да одлучивање о уставноправној ратификацији већ закљученог међународног уговора спада у надлежност републичких односно покрајинских скупштина односно већа република и покрајина, док би сагласност за отпочињање преговора о овим уговорима давала републичка односно покрајинска извршна већа, сагласно већ постојећој међународној уговорној пракси федерације⁽³⁹⁾. За ово решење говоре и прва искуства у примени Уставног амандмана XXXV т. 1.⁽⁴⁰⁾

7. — Одредбе чл. 251, ст. 2. и 3. Нацрта, са небитном редакцијском изменом, преузете су из Уставног амандмана XXXV, т. 2, ст. 1. и 2. Њима су, по први пут у југословенској федералној уставности и уставном регулисању демократизације спољне политике, успостављени *општи уставноправни оквири али и границе* остваривања међународних односа у тим одредбама набројаних *субјеката међународних односа по унутрашњем праву Југославије* (републике, аутономне покрајине, општине, организације удруженог рада и друге организације и заједнице), које нису субјекти међународног права јер је то искључиво федерација. Реч је о субјектима међународних односа по унутрашњем праву и новој категорији савезног Устава од доношења уставних амандмана од 1971. године јер имају уставом утврђена основна права и дужности у спољној политици (субјекти међународних односа).

Овим одредбама се начелно и најопштије уређују спољнополитичке делатности субјеката међународних односа: нижих друштвено-политичких заједница, организација удруженог рада и њихових организација, интересних заједница, друштвено-политичких и других организација и сл.⁽⁴¹⁾. Те одредбе почивају делом и на постојећој пракси међународног општења ових субјеката и пре уставних амандмана од 1971. године, а уставноправни оквир и граница њиховог остваривања су „утврђена спољна политика СФРЈ” и међународни уговори федерације. Генерално регулисање права и

(39) Према одредбама чл. 21, ст. 2. Закона о Савезном извршном већу, овај орган „даје сагласност савезним органима управе и савезним организацијама за вођење преговора и закључивање уговора са страним земљама и међународним организацијама” и, између осталог, „утврђује ставове за вођење преговора односно закључивање уговора”. Текст закона објављен је у Службеном листу СФРЈ, 32 (1971).

(40) Пракса надлежних савезних органа је, сасвим правилно и у складу са механизмом самоуправног споразумевања у федерацији, да не одлучују о томе да ли је реч о предмету *sui generis* међународног уговора, који захтева примену Амандмана XXXV, т. 1. Тако се у пракси, заправо, сви закључени уговори федерације, као и нацрти уговора односно материјали за отпочињање преговора, достављају извршним већима република и покрајина. Ако би се строго примењивале одредбе овог Амандмана и у складу са Бечком конвенцијом, тада би скупштине република и аутономних покрајина морале да дају сагласност и за отпочињање преговора. Последница би била да би надлежна тела скупштина била загушена питањима текуће политике и дипломатије уместо да се баше општим питањима и смерницама спољне политике који спадају у њихову надлежност и надзором над њеним извршавањем. Тако се развија пракса, према којој извршна већа дају сагласност за отпочињање преговора, иако она, по нашем мишљењу, није у складу са одредбама Уставног амандмана XXXV, т. 1. и чл. 251, ст. 1. Нацрта и Бечком конвенцијом. — Пближе: Магарашевић, цит. дело у бел. 36, стр. 209 и сл.

(41) Заједнички интереси остварују се и „делатношћу друштвено-политичких и других организација и удружења грађана” и у спољнополитичким делатностима (чл. 222, ст. 2. Нацрта).

дужности ових субјеката међународних односа, иако је из разумљивих разлога уопштено у једном тексту као што је савезни Устав, већ и ради тога што уређује нове односе и особеност југословенске федералне уставности у спољној политици као специфичном друштвеном односу, баш на основама и у условима социјалистичке самоуправне демократије захтева даље законско и самоуправно регулисање ⁽⁴²⁾. Све ово и ради тога што уопштена садржина ових одредаба оставља отвореним или недовољно одређеним нека важна питања у унутрашњем праву Југославије и у међународном праву. То, пак, може да утиче на стварно самоуправно и ефикасно одвијање спољнополитичких делатности субјеката међународних односа и њихово усклађивање, уклањање могућности стварања политичких и правних преседана у међународним односима и међународном праву у остваривању општих и заједничких интереса Југославије као целине, а тиме и на стварно самоуправно и ефикасно одвијање демократизације спољне политике као општег друштвеног процеса ⁽⁴³⁾.

С тим у вези, у садашњој етапи развоја демократизације спољне политике у нашој земљи од посебне је важности још једна друштвена функција остваривања Уставом утврђених надлежности у спољнополитичким делатностима скупштинских тела, извршно-управних органа, органа и организација, нарочито у федерацији. То је да се обезбеди благовремена и што је реално могуће потпунија обавештеност не само ових тела и органа него и форума и чланства друштвено-политичких организација, основних организација удруженог рада и њихових асоцијација, других организација и грађана, једном речи јавног мњења уопште, о конкретним међународним делатностима Југославије које, у суштини, имају дипломатско обележје јер су Уставом СФРЈ утврђени начела и циљеви њене спољне политике. У демократизацији овог вида спољне политике, чак ако се имају на уму реалности савремених међународних односа и деликатна природа дипломатије, много тога остаје у нас да се учини и развије. То је, уосталом, чинилац и поступног укидања тајне дипломатије што је, узгред буди речено, још и буржоаска мисао постављала као политички циљ ⁽⁴⁴⁾.

(42) Чл. 222, ст. 2. Нацрта начелно одређује да се спољна политика, као федерална материја од заједничког интереса остварује не само непосредном сарадњом и одговорношћу друштвено-политичких заједница, него и механизмом самоуправног споразумевања и друштвеног договарања организација удруженог рада, других организација и интересних заједница, као и делатношћу друштвено-политичких и других организација, те и „слободним и свестраним активностима грађана“.

(43) На изглед терминологије питања (на пример: правни садржај и домаћај израза „утврђена спољна политика“ СФРЈ или међународни уговори федерације) могу да буду од значаја у овом погледу. Илустрован је податак, како са становишта одвијања демократизације спољне политике тако и у светлу да се самоуправно регулишу спољнополитичке делатности, да само у САП Војводини има преко 3000 субјеката међународних односа који су обавезни да примењују опште одредбе чл. 251, ст. 3. Нацрта. — Вид. за појединости: Павен — Бакотић, цит. дело у бел. 1, стр. 85—90; Магарашевић, цит. дело у бел. 36, стр. 208. и сл.

(44) Иако је Бентам (Bentham), тај „геније буржоаске глупости“ (Маркс) полазио од ненаучних утилитаристичких схватања истоветности појединачног и општег интереса, не може се порећи да је међу првима уочио значај јавног мњења за остваривање „општег интереса“. Штавише, у делу *Међународно право* (писао га је 1787/1788, објављено 1843) захтевао је укидање тајне дипломатије. — Вид.: Mill on Bentham and Coleridge, ed. Leavis, Лондон 1950, особито стр. 22—23.

Обавештеност јавног мњења је данас више него икад значајан чинилац демократизације спољне политике као „друштвене могућности“ у стварности и друштвеној пракси. Са стварним стањем и проблемима, могућим дилемама, споровима и чињеницама упознато јавно мњење је предуслов свесног и активног учешћа субјеката међународних односа, грађана и њихових организација у поступном остваривању демократизације спољне политике. Тај процес се и због тога у нас налази у почетној фази успостављања и развијања институционалних, посебно уставних и политичких основа и оквира његовог даљег одвијања и еволуције, посебно ако се имају у виду његови унутрашњи аспекти остваривања. Развијање овог вида демократизације спољне политике утолико је нужније што су у савременим међународним односима понекад, чак и социјалистичке државе носиоци нових облика тајне дипломатије ⁽⁴⁵⁾.

Најзад, иако не последње по важности, широко демократски постављен механизам утврђивања и остваривања спољне политике по Нацрту у оквиру федерације на разним нивоима и уз учешће бројних субјеката међународних односа, што се уставноправно испољава нарочито у особеном уређењу надлежности федерације у спољној политици и међународним односима која више није искључива иако је у уставом утврђеном обиму и границама ипак непосредна, неоспорно може да утиче на ефикасно остваривање спољнополитичких делатности Југославије. Ово готову, ако се под ефикасношћу подразумева уско гледање о брзом реаговању у међународним односима и нарочито дипломатским активностима државе са етатистичко-централистичке тачке гледишта. Није случајност, због тога, што је у политичкој и правној теорији доста проширено мишљење да демократија отежава вођење спољне политике, која захтева брзину, дискрецију, упорност и усмереност ка утврђеним спољнополитичким циљевима ⁽⁴⁶⁾.

Вероватно није претеривање ако се каже да је овде у питању један од „вечитих“ проблема остваривања демократије и у међународним односима, који су запазили и стари Грци ⁽⁴⁷⁾. То је проблем који се у савре-

(45) И у овом погледу је индикативна пракса коју је инаугурирао Лењин већ од првих дана постојања Совјетске државе, пракса што потпунијег обавештавања совјетске, чак и стране јавности о врло осетљивим и спорним питањима међународних односа нове совјетске власти. Упознавање јавног мњења са проблемима закључена Брест-Литовског мира је изразит пример новог приступа спољној политици и дипломатији и у погледу обавештавања домаће јавности.

(46) Поболиже: Duroselle, L'Opinion publique et la politique étrangère, у збирци *Les affaires étrangères*, Paris 1959, стр. 213—234; Visscher, Théories et réalités en droit international public, 3. изд., Paris 1960, стр. 52—53; Roseanu, Public Opinion and Foreign Policy, New York, особито стр. 19—73; Treviranus, Aussenpolitik im demokratischen Staat, Tübingen 1966, и тамо наведена литература.

(47) Демостен говори у *Филиппикама*: „Амбасадори немају ратне бродове на располагању или тешку пешадију и тврђаве. Њихово оружје су речи и повољне прилике. У важним преговорима повољне прилике се мењају; ако се пропусти не могу се надокнадити. Већа је штета лишити демократију повољних прилика него олигархију или аутархију. По њиховим системима акција се може предузети омах и по командам. Код нас прво мора да се обавести Савет који прихвата привремену резолуцију... Тада Савет сазива Скупштину, али само на законом утврђен дан... када је овај бесконачан поступак завршен, још се времена губи да

мено време поставља као питање обезбеђења надзора законодавне власти над спољном политиком, утицаја јавног мњења на спољну политику и дипломатију у буржоаским парламентарним демократијама, односно као проблем демократизације спољне политике у социјалистичким земљама у смислу како смо у досадашњим излагањима покушали да покажемо. Шире разматрање ове проблематике прелазило би предмет и обим овог рада. То је и разлог што се ограничавамо само на једну констатацију. Још је Токвиј (Toqueville) схватања о ограничавајућем дејству демократије на остваривање политике са правом оценом да представља паушалну осуду демократије коју историја није потврдила. Историјско искуство, посебно негативне последице тајне дипломатије, пре упућују на закључак да је у сукобу „демократије“ и „ефикасности“, ако је уско схваћена ефикасност преовладала, демократија редовно губила битку и била поражена и у времену у којем живимо.

Крајњи је наш закључак отуда: и поред тога што се процес демократизације спољне политике у Југославији још налази у почетној фази његове еволуције, путеви који се већ сада отварају и концептуална решења која треба да се остваре могу да имају уставни, политички и општедруштвени значај који прелази границе Југославије, значај и за одређивање теорије и праксе социјализма и функција социјалистичке државе у спољној политици и међународним односима уопште.

А. Магарашевић

РЕЗЮМЕ

О демократизацији внешней политики в Югославии

Исходным положением статьи являются теоретические концепции и практика основоположников марксизма и Ленина о функции внешней политики пролетариата взамен внешней политики буржуазии. Данный разбор служит основой для общего понятийного определения „демократизации внешней политики“, рассматриваемой как классовая и историческая категории. Ее составляют главным образом следующие элементы: а) демократия и демократическое осуществление внешней политики являются основным и неотделимым фактором общей и универсальной борьбы за освобождение рабочего класса в национальных и мировых масштабах; б) внешняя политика в теории и на практике должна быть отказом не только от классового, но и от национального угнетения; в) общественная роль и цели внешней политики, в частности государств, являются выражением интересов господствующего класса в нем, вследствие чего внутренняя структура государства является фактором, влияющим на развитие процесса демократизации внешней политики; г) уничтожение и отмена тайной дипломатии.

Общественная структура Югославии является и в дальнейшем основой для изучения основных характеристик общественного преобразова-

се донесе одговарајућа финансијска резолуција. Тако поступак амбасадора, који делује оклевајући по уставу као што је наш, довољан до тога да губимо наше повољне прилике”. — Цит. према: Duhacek-Thompson, Conflict and Cooperation among Nations, New York 1960, стр. 508.

ния в Югославии, в частности, в свете развития общего процесса демократизации, деэтактизации и преодоления отчуждения путем обобществления политики на социалистических самоуправляющихся основах, включая и многонациональность как одну из особенностей югославского глобального общества. В этом развитии демократизация внешней политики является одним из основных факторов самоуправляющегося обобществления общественной деятельности, в частности внешнеполитической и дипломатической деятельности. С исторической точки зрения демократизация внешней политики в Югославии отстает в сравнении с процессами обобществления политики в других областях общественной жизни.

В данной работе даются изложение и оценка решений по Проекту Конституции СФРЮ, указывается на особенностях федерализма по Конституции при самоуправляемом регулировании внешней политики и международных отношений в качестве федеральной материи, представляющей интерес для всей Югославии. Точно также указывается на сложность, на открытые вопросы и проблемы, жаждущие своего разрешения, чтобы демократизация внешней политики стала общественной возможностью и общественной действительностью и вносятся предложения для окончательной формулировки Проекта, при чем приняты во внимание элементы в вступительном изложении теоретически определенного понятия демократизации внешней политики.

Заключительный вывод автора сводится к следующему: хотя процесс демократизации внешней политики в Югославии еще находится в начальной фазе своей эволюции, пути, уже теперь открывающиеся, и соответствующие концептуальные решения, которые необходимо последовательно осуществить в общественной действительности, могут иметь конституционное, политическое и всеобщественное значение, выходящее за пределы Югославии, а также иметь значение для определения теории и практики социализма и функций социалистического государства во внешней политике и международных отношениях вообще.

SUMMARY

About democratization of foreign policy in Jugoslavia

Theoretical conception and practice of the founders of marxism and of Lenin, about function of proletarian foreign policy which is a negation of bourgeois foreign policy, represent the basis for the work. These considerations serve also as basis for determination of the general conception of »demokratization of foreing policy«, which is determined as class and historical category. It especially consists of the following elements: a) democracy and democratical realization of foreign policy is essential and indivisible factor of the general and universal struggle for liberation of working classes on the national and international level: b) foreign policy in theory and practice has to be a negation of not only class but also national oppression: c) social role and object of foreign policy, especially of states, are the expressions of interests of ruling classes in them, and because of that, inner structure of a state is a factor of influence on the development of the process of democratization of foreign policy; d) overcoming and abolition of secret diplomacy.

Social structure of Jugoslavia serves also, as the basis for the study of essential characteristics of social transformations in Jugoslavia, especially in the light of development of the general process of democratization, of deetatism and of overcoming the alienation throught socialization of politics on the basis of socialis self-government including multinationalism as one of characteristics of global Jugoslav society. In this development democratization of foreign policy is one of essential factors of the self-governing

socialization of social activity, especially of foreign policy and of diplomatic activities. Historically analyzed, democratization of foreign policy in Yugoslavia is backward in relationship with the process of socialisation of politics in other fields of social life.

With this approach are exposed and estimated the resolutions of the Draft of the Constitutions of SFRJ, and are indicated the particularities of the federal constitutionality in the self-governing regulation of foreign policy and international relations as federal subject of common interest in Yugoslavia. In the same way, it indicates the complexity as well as the open questions and problems that ought to be solved so that democratization of foreign policy would become socially possible, and the suggestions are given for the final formulation of the Draft, and are taken in consideration elements in the introductory theoretically defined conception of democratisation of foreign policy.

The final conclusion of the author is: although the process of democratization of foreign policy in Yugoslavia is still in the initiative phase of its evolution, the ways that are being already open, and the adequate conceptional solutions which should be gradually applied, can have for the social reality constitutional, political and generally social importance that surpasses Yugoslav frontiers, importance for theoretical and practical determination of socialism and of function of socialist state in foreign policy and international relations in general.

RÉSUMÉ

De la démocratisation de la politique étrangère en Yougoslave

La base de départ de ce travail sont les conceptions théoriques et la pratique des fondateurs du marxisme et de Lénine sur la fonction de la politique étrangère du prolétariat en tant que négation de la politique étrangère de la bourgeoisie. Ces observations servent aussi de base à la définition de la notion générale de la «démocratisation de la politique étrangère», qui est déterminée en tant que catégorie de classe et historique. Elle est constituée par les éléments suivants: a) la démocratie et la réalisation démocratique de la politique étrangère est partie intégrante et le facteur inséparable de la lutte générale et universelle pour la libération de la classe ouvrière dans les proportions nationales et mondiales; b) la politique étrangère dans la théorie et dans la pratique doit être la négation non seulement de l'oppression de classe mais aussi de l'oppression nationale; c) le rôle social et les buts de la politique étrangère, en particulier des Etats, sont l'expression des intérêts de la classe gouvernante dans ceux-ci, à cause de quoi la structure interne de l'Etat est un facteur qui exerce de l'influence sur le développement du processus de la démocratisation de la politique étrangère; d) la prédominance et l'abolition de la diplomatie secrète.

La structure sociale de la Yougoslavie sert, ensuite comme base pour l'étude des caractères fondamentaux de la transformation sociale en Yougoslavie, en particulier à la lumière du développement du processus général de la démocratisation, de la déétatation et du dépassement de l'aliénation par la voie de la socialisation de la politique sur les bases d'autogestion socialistes, l'existence de plusieurs nationalités y comprise en tant que l'une des caractéristiques de la société globale yougoslave. Dans ce développement la démocratisation de la politique étrangère est un des facteurs le plus important de la socialisation d'autogestion des activités sociales et en particulier des activités dans la politique étrangère et diplomatiques. Considéré du point de vue historique, la démocratisation de la politique étrangère en Yougoslavie était en retard en comparaison avec les processus de socialisation dans les autres domaines de la vie sociale.

Dans cet exposé sont indiquées et analysées les solutions d'après le Projet de Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie, les caractéristiques sont signalées des particularités de la constitutionnalité fédérative dans le règlement de la politique étrangère et des rapports internationaux en tant que matière fédérale d'un intérêt commun en Yougoslavie. De même, l'attention est attirée sur les complexités, les questions et les problèmes ouverts qu'il faut résoudre pour que la démocratisation de la politique étrangère puisse devenir d'une possibilité sociale une réalité sociale et les propositions sont formulées pour la rédaction définitive du Projet, et à se propos sont pris en considération les éléments dans l'exposé introductif de la notion théoriquement définie de la démocratisation de la politique étrangère.

La conclusion finale de l'auteur est la suivante: quoique le processus de la démocratisation de la politique étrangère en Yougoslavie se trouve toujours dans la phase initiale de son évolution, les voies qui sont ouvertes dès maintenant et les solutions de concept qui leur correspondent, et qu'il faut progressivement réaliser dans la réalité sociale, peuvent avoir une importance constitutionnelle, politique et sociale générale qui dépasse les frontières de la Yougoslavie, importance pour la détermination de la théorie et de la pratique du socialisme et de la fonction de l'Etat socialiste dans la politique étrangère et dans les relations internationales en général.