

*Др Смиља Аврамов:*

## ПОЛОЖАЈ ЈУГОСЛАВИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ

Дискутовати о Нацрту новог устава значи дискутовати о једној фази наше политике, или тачније о једној фази у процесу изградње социјализма. Анализа Нацрта устава треба да нам да одговор на питање где смо сада и какве нам видике отвара нови устав.

Изашли смо на међународну сцену кроз револуцију и ослободилачку борбу наших народа. На тековинама револуције створили смо у земљи једну нову социјалистичку друштвену формацију, изградили смо један идејно нов однос према судбинским проблемима савременог света. Тековине револуције обвезују нас да критички сагледамо и ову фазу наше политике, тј. правне и институционалне оквире новог устава. Потребно нам је данас, више него икад, да се подсетимо на циљ и смисао, на аутентичност наше револуције. Ми правници склони смо понекад формалистичком логицирању, стерилним дискусијама, губећи из вида срж и суштину проблема. Потребно нам је то и зато што се данас у свету социјализам, с једне стране, идентификује са ропством и бедом, а са друге стране спутава и брани технократским и државно-социјалистичким концептима. Није то изненађујуће; историја нам пружа безброј доказа да се у тренуцима револуционарних промена увек појачава спор око организације друштва. Изнаћи данас адекватне оквире који ће одговорити захтевима епохе у којој живимо није ни мало лак посао. Савремена цивилизација поставља нове проблеме пред наше друштво, тражи нова, свежија и инспиративнија решења. Без претензија да смо постигли коначан успех, или дали дефинитиван модел, мислим, да овај Нацрт устава, заједно са уставном реформом која је отпочела већ раније, представља свеж захват и даје јаснију визију наше будућности.

*Самоуправни систем и међународна заједница.* Нацрт устава заснован је и полази од две основне идејне концепције:

1. Од идеја класичне федеративне државе, која историјски представља тековину грађанских демократија и

2. од концепта самоуправног система као специфичног облика власти радничке класе, као система који се у својој бити супротставља, односно који негира и води ка одумирању свих облика државе.

У питању су, дакле, две противуречне идејне концепције, које уствари одржавају противуречности савременог света у коме живимо и грађимо ново друштво.

Маркс и Енгелс, чије идеолошке и филозофске поставке представљају основ политике ове земље, пројектовали су организацију социјалистичког друштва на универзалном плану. Нов светски систем, према овој замисли, требало је да се оствари кроз револуционарну акцију радничке класе света, а уз одумирање државе као друштвено-политичке организације. Универзалистички пројектован систем није до данас реализован, него је надомештен системом плурализма држава са различитим друштвено-економским системима. Победа социјалистичке револуције у једној земљи, прерастање социјализма у светски процес кроз формирање низа социјалистичких држава довео је до тријумфа етатизма на међународном плану, категорију која у свом модерном облику представља тековину буржоаских револуција. Етатизам је једини облик кроз који се једно одређено друштво може појавити на међународном плану као субјект међународног система, јер је тај систем традиционално грађен на бази строгог етатизма. Само су државе комплетни носници права и обавеза, само државе уживају пуну заштиту међународног права. Народи, народности, мањине, грађани, могу остварити своја права само посредством државе којој припадају. Одрећи се атрибута државности на међународном плану значи довести у питање, не само субјективитет, него и егзистенцију заједнице и њено присуство у решавању животних проблема света.

Међутим, на унутрашњем плану држава је кроз револуционарне токове нашег друштва трансформисана у социјалистичко друштво; државно и бирократско управљање замењено је друштвеним самоуправљањем. Паралелно постављање двеју на изглед контрадикторних поставки: државности и самоуправљања представља дијалектичко јединство супротности. Социјалистичка Федеративна Република Југославија гласи члан први Нацрта устава „је савезна држава као државна заједница . . . и социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана . . .“. Овако решење представља једину алтернативу коју нам пружа светска заједница у овом историјском тренутку, али истовремено и једину алтернативу за изградњу истинских социјалистичких односа у земљи. Но, то истовремено наводи на закључак да са појмом деетатизације треба обазриво оперисати; другим речима, да функције државе на спољнополитичком плану треба различито посматрати од функција на унутрашњем плану. Идејни и политички плурализам савременог света даје држави као друштвено политичкој јединки на међународном плану посебан смисао.

*Механизам спољне политике.* Сасвим је природно да у једном документу као што је устав није лако ускладити два концепта о којима је напред било речи. Са становишта правне технике они се испреплићу, употпуњују, а на тренутке и искључују. Суштински, међутим, њихово јединство почива на претпоставци да механизам државе, тамо где он нужно мора да постоји, а то је у првом реду подручје спољне политике, мора бити укључен у општу функцију остваривања интереса радничке класе земље.

Подручје спољне политике представља заједничку сферу интереса, циљева и акција свих наших народа и народности, свих република и покрајина, па је природно стављено у надлежност федерације, што Југославију, у међународним односима, чини простом или јединственом државом типа класичне федеративне државе. Суштина измена, по којима се југо-

словенска заједница испољава као нов тип федерације леже у измењеној класној структури власти, у начину изградње политике и механизма контроле.

Федерација, на основу чл. 253, обезбеђује независност и територијалну целокупност Југославије и штити њен суверенитет у међународним односима; одлучује о рату и миру, утврђује политику међународних односа и стара се о њеном спровођењу, одржава политичке, економске и друге односе са државама и међународним организацијама, закључује, ратификује и обезбеђује извршење међународних уговора. Федерација се појављује као искључиви заштитник држављана СФРЈ и домаћих организација у иностранству.

Механизам спољне политике постављен је у троуглу: Скупштина СФРЈ — Председништво СФРЈ — Савезно извршно веће. Скупштини је поверена улога креатора спољне политике, прва и последња реч у преузимању међународних обавеза, а Председништво функција представљања земље у иностранству и иницијативна функција, кроз право да разматра стање у области спољне политике и предлаже претресање одређених питања од стране Скупштине. Само у изузетним случајевима, уколико Скупштина није у могућности да се састане, поверено му је право одлучивања у области спољне политике, али само у погледу утврђивања непосредне ратне опасности и проглашења ратног стања. СИВ-у је поверена контролна функција кроз обавезу праћења процеса реализације политике и подношења извештаја Скупштини. СИВ има такође право, па и обавезу, да подноси конкретне предлоге у вези регулисања међународних односа наше земље. Коначно поверена му је и ратификација међународних уговора који не спадају у надлежност Скупштине. Међутим, на том плану, механизма спољне политике, Нацрт устава садржи извесних неусклађености, празнина па и дилема.

Скупштина СФРЈ, на основу чл. 256, утврђује спољну политику и међународне односе Југославије са другим земљама. Та укупна надлежност подељена је између Савезног већа и Већа република. Савезном већу поверено је, држећи се строго текста нацрта, политички вид спољне политике и међународних односа, док је Већу република, на основу чл. 259, поверено утврђивање политике „спољнотрговинског промета, кредитних и других економских односа с иностранством”. Оваквом решењу могао би се ставити приговор у двоструком правцу: пре свега изграђивање спољне политике је изузетно сложен посао; спољно политичке одлуке су резултат изукрштаности, узајамног утицаја и условљености политичких, идеолошких, економских, социјалних, културних и низа других момената. Економски моменти представљају, као што је опште познато, најснажније оруђе савремене међународне политике. То несумњиво указује на потребу да целокупно подручје спољне политике буде обједињено и поверено једном скупштинском телу.

Друга примедба везана је за суштинско питање нашег система. Промене у политичкој и економској сфери, које су управо у току, имају за циљ доследно спровођење самоуправљања, тј. да се битне функције у одлучивању средствима и пословима из области економије повере радном

човеку тј. радничкој класи. Савезно веће, засновано на делегатском систему, суштински мења структуру власти, повезује самоуправне структуре и усклађује њихове интересе. Није ли онда баш то тело најпозваније и за економске односе са иностранством?

Још једна примедба у односу на надлежност; на основу чл. 259. тач. 5. Нацрта устава, Веће република и покрајина „одрчује о закључивању међународних уговора који захтевају доношење нових или измену важних републичких и покрајинских закона, или из којих проистичу посебне обавезе за једну или више република или аутономних покрајина“. Иста та надлежност чланом 251. поверена је републичким, односно, покрајинским скупштинама. Из постојеће стилизације није јасно да ли се ради о паралелној надлежности, што може имати лоших последица и парализати рад, или пак, да ли се Веће република и покрајина појављује као другостепени орган, што опет доводи у питање принципијелне поставке Нацрта устава о улози овог органа.

Још један моменат ваља имати у виду када је реч о изградњи и планирању спољне политике. Дубоке промене које су се одиграле у међународној заједници последњих деценија, развој комуникација, проширење подручја спољне политике имало је за последицу и значајне промене у традиционалној техници дипломатије. Поред класичне дипломатије, која данас захтева високу стручност по појединим секторима активности, све значајнију улогу има мултилатерална дипломатија и дипломатија на врху. Динамизам савременог живота захтева континуирану делатност, брзе акције и тренутне одлуке. Наше сопствено искуство нам потврђује да су понекад унутрашње слабости и неуспеси биле резултат наше неопремљености за непосредно реаговање и прилагођавање измењеним условима у међународној заједници. Питање да ли представничка тела могу у целисти одговорити овим захтевима је питање о коме су исписане, у новије време, стотине страница из пера најпознатијих стручњака уставног и међународног права. И поред опште жеље за јавношћу и демократском контролом вођењу спољне политике тајна дипломатија није потпуно ишчезла из савременог живота. Пронаћи баланс између легалног права представничких тела да буду у потпуности обавештени о међународним потезима и обавезе непосредних носилаца спољно-политичке делатности да очувају дискрецију, која може да буде услов успеха, није једноставан задатак. Све то наводи на помисао да би, можда, било корисно јасније разлучити у Нацрту устава дугорочне спољно-политичке циљеве, од краткорочних подухвата који захтевају доношење одлуке, и предвидети за ове последње једну еластичнију технику и механизам, уз веома јасно постављену одговорност органа који би био надлежан. Председништво СФРЈ било би можда зато најподесније тело.

Као што је већ раније истакнуто, подручје спољне политике последњих деценија знатно је проширено. Светском разменом добара, научних и културних достигнућа, тоталном угроженошћу пред опасношћу од рата, срушене су и последње илuzије о националним резерватима. Нема питања ни активности које није превазишло националне границе. О тим околностима аутори нацрта Устава водили су дужну пажњу. У глави VIII уводног дела истакнуто је да ће се СФРЈ заложити за свестрану међународну са-

радњу која служи учвршћењу мира, јачању узајамног поштовања и пријатељства народа и држава за „што слободнију размену материјалних и духовних добара“. Нацрт устава полази и корак даље, прокламујући као један од циљева спољне политике развијање демократских и социјалистичких међународних односа у свету, заснованих на начелима активне мирољубиве коегзистенције, начелима Повеље УН и на начелу социјалистичког интернационализма. У питању је традиционална спољно-политичка оријентација Југославије. Стоји чињеница да су циљеви и начела спољне политике, посебно политике несврстаности и активне мирољубиве коегзистенције унети тек у текст Устава из 1963.; међутим, своје корене та политика вуче још из времена Јалске конференције 1945, када се Социјалистичка Југославија, са још непризнатом владом, жестоко супротставила подели света на интересне сфере из којих ће касније произаћи блоковска подела света. Борба против догматизма, која је уследила после 1948., омогућила нам је да јасније сагледамо и испољимо аутентичност наших револуционарних стремљења, на унутрашњем плану кроз изградњу самоуправног социјализма а на међународном кроз борбу за превазилажење блоковске поделе света. У склопу те политике начело социјалистичког интернационализма постављено је на општем, универзалном плану, а не у односу на једну затворену сферу или блок.

Глава VIII уводног дела Нацрта устава, у којој су изложени циљеви и начела спољне политике, садржајно богата, идејно инспиративна, мислим, да није најсрећније компонована. Требало би јасноће ради, развојити циљеве спољне политике од начела; у редоследу и једних и других требало би поћи од општих ка посебним, од већ утврђених и преузетих обавеза на међународном плану, на бази вишестраних међународних уговора, ка онима које представљају само нашу једнострану обавезу, преузету овим уставом. Нелогично је помњати најпре начело немешања у унутрашње послове других држава, решавања спорова мирним путем итд., па тек онда поменути Повељу УН из које та начела управо и произилазе. Нелогично је поставити најпре захтев за слободнијом разменом материјалних и културних добара, за слободом међусобног обавештавања итд., па тек на крају захтев да се одбаци сила или претња силом у међународним односима. Сувишно је доказивати да проблем силе у атомској ери представља основни животни проблем међународне заједнице, а одбацивање силе предуслов коегзистенције и могућност остварења свих осталих циљева поменутих у глави VIII. Нелогично је да се најпре помиње право народа на самоопредељење, права националних мањина итд., а тек на крају опште прихваћене норме међународног права чији су само делови напред наведена права. Коначно, у склопу главе VIII можда би требало посветити више места дефиницији и елементима политике несврстаности чији смо ми најдоследнији поборник. Превазилажење блоковске поделе само је једна компонента те политике, несумњиво изузетно значајна, али недовољна за потпуно сагледавање несврстаности као новог модела међународних односа.