

NARODNA ODBRANA U USTAVIMA NAŠIH SOCIJALISTIČKIH REPUBLIKA

Narodna odbrana u sistemu federacije. Prilike u svetu, uključujući i sadašnja međunarodna zbivanja i stalan porast snaga mira, ukazuju da su problemi narodne odbrane još uvek od prvorazrednog značaja i za miroljubive zemlje. Stoga se pitanjima narodne odbrane kod nas prilazi sa potrebnom ozbiljnošću i u skladu sa mogućnostima, u čvrstom uverenju da dobro pripremljena i snažno organizovana narodna odbrana predstavlja ne samo garanciju nezavisnosti i daljeg slobodnog razvoja našeg socijalističkog društvenog uređenja, nego i faktor mira u svetu.

I do sada je narodnoj odbrani davano značajno mesto. Već Ustav od 31. januara 1946. godine stavlja narodnu odbranu u nadležnost najviših saveznih organa: Narodne skupštine i vlade FNRJ, a u zasebnoj (XVI) glavi određuje ulogu i zadatke Armije. Ustavni zakon od 13. januara 1953. godine, donet u periodu afirmisanja društvenog samoupravljanja, dao je nov podstrek da se narodna odbrana organizuje u skladu sa našim dostignućima, novim i savremenim koncepcijama koje su diktirali naši uslovi, dalji društveni razvitak i naš međunarodni položaj. Nabrajajući prava i dužnosti federacije, tadašnji Ustavni zakon stavlja na prvo mesto zaštitu nezavisnosti i teritorijalne celine savezne države i organizaciju oružanih snaga i odbrane zemlje. To je povereno Saveznoj narodnoj skupštini, Predsedniku Republike, Savetu narodne odbrane, Saveznom izvršnom veću i Državnom sekretarijatu za poslove narodne odbrane. Istaknuto mesto dato je Predsedniku Republike, koji ujedno predsedava Savetu narodne odbrane i vrhovni je komandant oružanih snaga.

Republički ustavi iz 1946. odnosno 1947. godine malo su doneli o narodnoj odbrani. Oni su jedino preuzeli odredbe člana 34. Ustava FNRJ, koje glase: »Odbrana otadžbine najviša je dužnost i čast svakog građanina. Izdaja otadžbine najveći je zločin prema narodu. Vojna obaveza građana je opšta.« Drugih odredaba o narodnoj odbrani u njima nema. To se može objasniti činjenicom što su republike u cilju — između ostalog i — zajedničke odbrane nacionalne slobode i nezavisnosti, prenele na FNRJ određene poslove među kojima i poslove narodne odbrane. Posebnih odredaba o narodnoj odbrani nemaju ni republički ustavni zakoni iz 1953. godine. No bez obzira što je o ovome u ustavima malo rečeno, u našoj praksi problemi narodne odbrane nisu se rešavali, niti su se potrebne mere sprovodile mimo republičkih organa vlasti i narodnih odbora. Promene do kojih je došlo u vreme donošenja ustavnih zakona i posle njih, uticale su da se komune, srezovi i republike sve više angažuju na poslovima narodne odbrane. Zakon o narodnoj odbrani od 20. juna 1955. godine i propisi doneti posle toga, dali su pravni osnov za poduzimanje potrebnih mera u cilju pripreme i mobilizacije svih izvora i snaga zemlje za potrebe narodne odbrane.

Manje-više celovito su precizirani prava i obaveze građana, državnih organa, privrednih i svih društvenih organizacija i određeni organi za rukovođenje poslovima narodne odbrane: u okviru federacije — već pomenuti u Ustavnom zakonu; u republikama (i autonomnim zajednicama) — izvršna veća, odbori i sekretarijati narodne odbrane izvršnih veća, a u srezovima i opštinama — narodni odbori, komisije narodne odbrane i organi uprave nadležni za poslove narodne odbrane.

Naš novi savezni Ustav od 7. aprila 1963. godine je naš prvi ustavni dokumenat koji je i narodnu odbranu celovitije obuhvatio, iako nije doneo neka bitno nova ustavna rešenja u tom pogledu. Naša narodna odbrana nije i ne može biti drukčije postavljena nego kao stvar svih naših naroda, svih naših društveno-političkih zajednica, organizacija i svakog našeg čoveka. Na tim osnovama ona se i do sada zasnivala. Njena snaga je utoliko veća i značajnija, ukoliko su je svi prihvatili kao opštu stvar, kao svoje osnovno, ili kako to Ustav kaže, neotuđivo pravo, pravo koje se može ostvariti samo kroz revnosno, savesno i potpuno ispunjavanje određenih dužnosti. U osnovnim načelima Ustava posebno je istaknuto da su se naši narodi — u interesu svakog naroda posebno i svih zajedno — ujedinili, između ostalog, i radi ostvarenja i obezbeđenja nacionalne slobode i nezavisnosti. Odatle za našu federaciju i proizilazi prvenstvena odgovornost za odbranu Jugoslavije. Zato su isključivo njoj i povereni organizovanje oružanih snaga i poslovi odbrane zemlje. Ali koliko god oružane snage, u prvom redu Jugoslovenska narodna armija kao osnovna oružana snaga, bile jake i dobro organizovane, njihova snaga će uvek zavisiti od odnosa svih naših naroda, svih naših građana prema Armiji, od njihove spremnosti i sposobnosti da joj obezbede nužne potrebe i da sebe, svoje organizacije i teritoriju svojih užih i širih društveno-političkih zajednica pripreme za odbranu od svake eventualne agresije. Koliko god federacija može da učini u pogledu odbrane zemlje, ona ipak ne može da učini sve. Tu je nužno angažovanje svih faktora. Program SKJ je tu činjenicu jasno istakao: »Savremeni međunarodni odnosi, za koje su karakteristične oštre suprotnosti i tendencije da se oružanim putem rešavaju sporovi, neminovno ukazuju na potrebu da oružane snage budu jake i da ceo narod bude u mogućnosti da u svakom trenutku nepokolebljivo čuva našu socijalističku zemlju.

Sadašnji međunarodni odnosi zahtevaju odvajanje relativno velikog dela nacionalnog dohotka za potrebe narodne odbrane, a našim građanima nameće mnoge obaveze i zadatke u vezi sa odbranom zemlje. Naši radni ljudi shvataju da je odbrana socijalističke domovine najviša dužnost i čast svakog građanina. Zbog toga oni svesno podnose te obaveze, uvereni da samo organizacijom svenarodnog otpora mogu uspešno odbraniti svoju slobodu i nezavisnost.¹ Ovaj je stav Programa i danas aktuelan. Moglo bi se jedino primetiti da će, s obzirom na naša dostignuća i pri daljem popuštanju zategnutosti u svetu, ubuduće biti moguće odvajati sve manji deo nacionalnog dohotka za potrebe narodne odbrane, ali da se neće smanjiti naša aktivnost i briga u organizovanju i mobilizaciji svih izvora i snaga zemlje za odbranu.

¹ VII kongres SKJ, *Kultura*, Beograd, 1958, str. 357—358.

Opštenarodni otpor agresiji biće snažniji i efikasniji ukoliko je temeljitije pripremljen. Može se, s obzirom na razvoj ratne tehnike i sredstava masovnog uništavanja, na žalost očekivati, da će eventualni rat doneti više žrtava i razaranja nego oni raniji. Ali, poznato je da u tvrd orah niko rado ne zagriža. Naša iskustva iz prošlog rata uveravaju nas da jedinstven narod, koji zna ciljeve svoje borbe i koji je spreman da brani svaku stopu svoje zemlje može da računa na podršku celokupnog naprednog čovečanstva i na konačnu pobjedu. Za takav otpor agresoru nužna je solidno organizovana i od svih građana pripremana narodna odbrana. To, dakle, nije samo politički postulat naše zajednice, već i stvarna savremena vojna potreba.

S obzirom na takav značaj, razumljivo je da ustavni dokumenti ne mogu mimoći pitanja narodne odbrane već nastoje da za njih nađu što adekvatnija rešenja. Ali zadatak nije jednostavan. U višenacionalnoj zajednici sa federativnim uređenjem, kao što je naša, ravnopravnost naroda ne može i ne sme doći u pitanje. Istorijsko iskustvo nas uči da oružane snage nisu bile uvek i u svim zemljama faktor jedinstva, već često i aparat određenih grupa za ugnjetavanje. Setimo se samo armija u fašističkim režimima, ali i ne samo njih. Zato je nužno da ustavna rešenja o narodnoj odbrani u federativnoj zajednici budu takva da odgovaraju svim narodima i da jasno preciziraju prava i obaveze federacije kao i organa užih društveno-političkih zajednica.² Sigurno je da se našem ustavu u tom pogledu teško mogu staviti zamerke.

Ustavi naših socijalističkih republika i narodna odbrana. Naš savezni Ustav posvetio je narodnoj odbrani jednu svoju posebnu glavu pod naslovom »Narodna odbrana i Jugoslovenska narodna armija«. U njoj su date osnovne postavke o narodnoj odbrani, o JNA i njenim zadacima, nadležnosti vrhovnog komandanta i Saveta narodne odbrane.

Ali odredbe o narodnoj odbrani nalazimo i u drugim delovima Ustava, bilo kad se određuju prava i obaveze građana, radnih i drugih organizacija, bilo kad se govori o ovlašćenjima i zadacima pojedinih organa društveno-političkih zajednica.

Savezni Ustav u članu 252. istakao je i utvrdio ustavno načelo po kojem je neotuđivo pravo i dužnost naših naroda, svakog našeg građanina, svih njegovih radnih i drugih organizacija, federacije i svih ostalih društveno-političkih zajednica da štite i brane nezavisnost i jedinstvo domovine. Odgovornost za odbranu zemlje snose, prema tome, svi navedeni subjekti ovog osnovnog prava i osnovne dužnosti. »Za pripremanje i organizovanje Jugoslovenske narodne armije«, stoji u istom članu, »odgovorna je federacija, a za organizovanje civilne zaštite, predvojničke obuke i uopšte za pripremanje i organizovanje odbrane zemlje odgovorne su federacija, republika, opština i druge društveno-političke zajednice«.

S obzirom na sve ovo, naše republike su u svojim ustavima preuzele bitan sadržaj člana 252. saveznog Ustava i dale značajno mesto

² O ovome opširnije: dr Gavro Perazić, *Odredbe o oružanoj sili i nacionalnoj odbrani u ustavima*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3, Beograd, 1963. godine.

L. Đurovski, *Oružane snage kroz današnje ustave*, Vojno delo, br. 2, 1964. godine.

narodnoj odbrani u republičkim ustavima. One su ove posebne odredbe o narodnoj odbrani uvrstile u I glavu svog ustava — u uvodnim (opštim) odredbama. Tako je Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina preuzela u celini odredbe ovog člana, ispuštajući, razumljivo, ono što se odnosi na nadležnost federacije. Druge republike preuzele su u svojim ustavima samo prva dva stava iz tog člana saveznog Ustava, i to u sledećoj formulaciji:

»Neotuđivo je pravo i dužnost naroda Socijalističke Republike Crne Gore (odnosno Hrvatske, Slovenije, Srbije) da štiti i brani nezavisnost i teritorijalnu celokupnost Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Odbrana zemlje je pravo i dužnost građana, radnih i drugih organizacija, kao i Republike i opštine (i drugih društveno-političkih zajednica).«

Socijalistička Republika Makedonija je ove odredbe o narodnoj odbrani uvrstila u III glavu svog ustava, koja se odnosi na društveno-političko uređenje i to u posebnom odeljku pod naslovom »Narodna odbrana«. I ovde je u celini preuzet član 252. Saveznog ustava, izuzev onog što se odnosi na nadležnost federacije, a dodan je i poseban stav po kojem je Socijalistička Republika Makedonija dužna da obezbeđuje ostvarivanje prava i izvršavanje dužnosti i odgovornosti građana, radnih i drugih organizacija u oblasti narodne odbrane određenih saveznim zakonom. Na ovaj način u ustavima naših socijalističkih republika prvi put je narodna odbrana istaknuta kao neophodna, stalna i trajna funkcija društvene zajednice za čije su ispravno funkcionisanje i organizaciju podjednako zainteresovani svi naši narodi. Konceptije naše narodne odbrane dobile su i na taj način svoju punu ustavnu potvrdu kao nerazdvojni deo našeg celokupnog ustavnog i političkog sistema.

U ustavima naših socijalističkih republika nema odredaba o posebnim pravima i dužnostima građana u vezi sa narodnom odbranom. Za to nije ni bilo potrebe, jer svi republički ustavi predviđaju jednom opštom klauzulom da se odredbe Ustava Jugoslavije o slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina neposredno primenjuju i štite u republici.

Međutim, ni savezni Ustav nije obuhvatio sva prava i dužnosti u vezi sa narodnom odbranom, već samo osnovna, a detalje je prepustio posebnom saveznom zakonu. Savezni Ustav ističe da je »odbrana zemlje pravo i najviša dužnost i čast svakog građanina«,³ dodajući da je »vojna obaveza građana opšta« i okvalifikujući izdaju kao teško krivično delo. S tim u vezi proglašava protivustavnim i kažnjivim svaki akt potpisivanja ili priznavanja kapitulacije ili okupacije zemlje.

Od prava građana, koja posredno ili neposredno utiču na narodnu odbranu, posebno treba istaći pravo samoupravljanja koje, pored ostalog, obuhvata i pravo građana da pretresaju rad državnih organa i da iznose mišljenja o njihovom radu. Kontrola koju vrši javnost svakako je veoma efikasna i pratilac svakog demokratskog poretka. Građanin, stoga, ima pravo da zna šta su organi nadležni za narodnu

³ Vidi: Aleksandar Krajačević, *Odbrana zemlje — neotuđivo pravo i dužnost svih naroda Jugoslavije, Vojno delo*, br. 12/62.

odbranu poduzeli u cilju odbrane zemlje i da kroz rad skupštine, svojih organizacija i udruženja, kao i na drugi način, stavlja svoje primedbe i predloge i o problemima narodne odbrane. Njemu treba da budu poznati sistem i metod vaspitanja i obuke u JNA i rezultati toga rada u Armiji. Vojna tajna i bezbednost zemlje uopšte stavljaju ovde izvesne granice, ali one ne mogu nikada biti paravan iza kojeg bi se mogli sakrivati slab rad ili neadekvatni rezultati u odnosu na utrošena društvena sredstva.

Samovolja kojom se povređuje ili ograničava pravo čoveka, bez obzira ko je vrši, protivustavna je i kažnjiva. Iz ovoga proizilazi i obaveza svih koji vrše javne funkcije, svih državnih, dakle i vojnih organa da štite prava i slobode građanina. A dužnost je svih da se pridržavaju ustava i zakona, što obezbeđuje poštovanje i oživotvorenje načela ustavnosti i zakonitosti — načela bez kojega nema slobode i demokratije. Ovoj listi prava treba dodati i prava koja građanin ima za slučaj ako postane vojni invalid.

Od dužnosti u vezi sa narodnom odbranom treba još navesti dužnost svakog građanina da pod jednakim uslovima doprinosi zadovoljenu materijalnih potreba društvene zajednice, dakle, i materijalnih potreba narodne odbrane, kao i dužnost svakog da učestvuje u otklanjanju opšte opasnosti.

U interesu narodne odbrane predviđena su i pojedina ograničenja prava građana. Tako se, kada to nalažu interesi odbrane zemlje, može, ali samo zakonom, propisati ograničenje slobode kretanja i nastanjanja a može se, opet, samo saveznim zakonom ograničiti princip nepovredivosti tajne pisma i drugih sredstava opštenja, kada je to neophodno za bezbednost zemlje. Zabranjeno je koristiti se pravom slobode štampe, ako bi se time ugrožavao mir u svetu i nezavisnost zemlje.

Postoji i jedno ograničenje u pogledu ravnopravnosti jezika naših naroda, kada su u pitanju komandovanje, vojna obuka i administracija u JNA, jer se oni izvode samo na srpskohrvatskom (hrvatsko-srpskom) jeziku. Praktični i posebno razlozi jedinstvenog komandovanja zahtevali su ovo ograničenje. Ono je, dakle, uslovljeno nužnošću i vezano samo za komandovanje, vojnu obuku i administraciju unutar armije. Inače, vojni organi uzimaju u postupak i predstavke građana pisane na drugim jezicima, vojna lica međusobno razgovaraju slobodno na svom jeziku i u svim vojnim bibliotekama stoje im na raspolaganju knjige i novine na njihovom jeziku itd. I za vojne organe, razume se, važi načelo da »neznanje jezika na kome se vodi postupak ne sme biti smetnja za odbranu i ostvarivanje prava i opravdanih interesa građana i organizacija«, te da je »svakome zajamčeno pravo da u postupku pred sudom ili drugim državnim organima... upotrebljava svoj jezik i da se u tom postupku upoznaje na svom jeziku s činjenicama».

Sva nabrojana prava i dužnosti možemo smatrati kao sastavni deo i republičkih ustava, s obzirom da su ih oni preuzeli sa već pomenutom opštom klauzulom o neposrednom primenjivanju i zaštiti u svakoj republici.

Ovlašćenja i odgovornosti društveno-političkih zajednica. Svi republički ustavi izričito ističu prava i dužnosti, ovlašćenja i odgovornosti

republika u vezi sa narodnom odbranom. Štaviše, u Ustavu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine to se izričito navodi i za uže društveno-političke zajednice — opštine i srezove. Tu je precizirano da »u opštini kao osnovnoj društveno-političkoj zajednici... priprema se i organizuje narodna odbrana na području opštine«; a da »srez... priprema i organizuje narodnu odbranu na području sreza«. Ovakvih ili sličnih odredaba u pogledu nadležnosti opština, srezova i pokrajina u oblasti narodne odbrane nema u ostalim republičkim ustavima. Ali se iz toga ne može zaključiti da te društveno-političke zajednice u ostalim republikama nisu obavezne i odgovorne za određene poslove i mere narodne odbrane na svom području. Naprotiv, i u tim ustavima, kada se govori o pravima i dužnostima opština i drugih društveno-političkih zajednica utvrđuje se da one obezbeđuju i uslove za ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti građana, dakle i prava i dužnosti u vezi sa narodnom odbranom. Iz takvih formulacija, kao i iz navedene opšte odredbe saveznog Ustava o odgovornosti svih društveno-političkih zajednica za odbranu zemlje, može se zaključiti da su sve zajednice odgovorne za određene pripreme i organizacione i druge mere u oblasti narodne odbrane na svom području, jer je i narodna odbrana jedna od njihovih funkcija.

Ipak, s obzirom na značaj narodne odbrane izgleda da bi bilo bolje i pravilnije da je ona i izričito spomenuta i regulisana u odredbama republičkih ustava, koje govore o pravima i dužnostima užiđ društveno-političkih zajednica, bar kako je to učinjeno u Ustavu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine. Kada su se već nabrojale i opisivale tolike druge funkcije, ne bi se sigurno pogrešilo da se i ova zaista značajna funkcija navela kod utvrđivanja prava i obaveza opština i drugih društveno-političkih zajednica u republici.

U odredbama republičkih ustava precizirana su prava i dužnosti republike u vezi sa narodnom odbranom. Tako u članu 130. Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine između ostalog stoji da republika priprema i organizuje narodnu odbranu na svojoj teritoriji. Potpuno istu odredbu ima i Ustav Socijalističke Republike Crne Gore. Ustavi Socijalističke Republike Hrvatske i Slovenije u vezi s ovim propisuju da republika: »osigurava ostvarivanje prava i izvršavanje dužnosti i odgovornosti građana, radnih i drugih organizacija te društveno-političkih zajednica u pogledu priprema i organizovanja odbrane zemlje i izvršavanja drugih zadataka u oblasti narodne odbrane.« Ustav Socijalističke Republike Srbije ovo pitanje je regulisao propisom po kojem: »Republika je dužna da obezbeđuje ostvarivanje prava, dužnosti i odgovornosti građana i radnih i drugih organizacija u oblasti pripremanja i organizovanja odbrane zemlje.« Kako smo već ranije videli sličnu odredbu ima i Ustav Socijalističke Republike Makedonije.

Republike ostvaruju ona prava i dužnosti iz oblasti narodne odbrane koji su utvrđeni u republičkim ustavima, a koji su od opšteg interesa i odnose se na celu republiku. Inače, ova prava, dužnosti i odgovornosti ostvaruju i uže društveno-političke zajednice (pokrajine, srezovi i opštine) na svom području samostalno, sprovodeći u delo propise i mere saveznih i republičkih organa. Isto to važi za radne i druge samoupravne organizacije, jer i one moraju izvršavati određene mere u oblasti narodne odbrane još u doba mira

i biti spremne da za slučaj potrebe preorijentišu svoje poslovanje i delatnost onako kako budu zahtevali interesi odbrane zemlje. No pri svemu tome samoupravna prava pomenutih zajednica i organizacija moraju biti poštovana, s obzirom da su oni temelj našeg uređenja i kroz njih i u njima se ostvaruje društveno samoupravljanje. To je i razlog da »U ostvarenju svojih prava i dužnosti, federacija se oslanja na saradnju republika i drugih društveno-političkih zajednica, kao i društveno-političkih i drugih organizacija« (član 113, stav 4, UJ). Analogne odredbe o međusobnoj saradnji užih društveno-političkih zajednica i drugih samoupravnih organizacija sadrže i svi republički ustavi. Koordinacija i saradnja, sinhronizovanost i jedinstvenost uz punu odgovornost sigurno nigde nisu toliko nužni kao kod narodne odbrane. Toga moraju biti svesni organi svih društveno-političkih zajednica. »Republički organi, kada ostvaruju svoja prava i dužnosti, moraju imati u vidu da su opštine i srezovi samostalne realnosti i samoupravne organizacije, a opštine i srezovi svest da su deo jedinstvenog društveno-ekonomskog i političkog sistema republike i federacije kao celine.«⁴ Razume se da ovo važi i za odnose federacije prema svim užim društveno-političkim zajednicama, ali i za njihove odnose prema federaciji.

Prava i dužnosti republika u oblasti narodne odbrane nalaze se u nadležnosti republičkih organa: skupštine, izvršnog veća i organa uprave. Svakako, centralno mesto i u ovoj oblasti pripada republičkoj skupštini i to ne samo zato što ona bira i razrešava svoje izvršno veće, imenuje i razrešava starešine organa uprave (dakle i republičkog sekretara za narodnu odbranu), već i s obzirom na njen položaj i ukupnu nadležnost. Ona razmatra i odlučuje o svim osnovnim pitanjima koja su značajna za razvoj republike, donosi zakone i druge akte, posebno društveni plan i budžet, utvrđuje obaveze republičkih organa i organizacija za izvršenje zakona, a uz to vrši društveni nadzor i kontrolu nad radom izvršnog veća i organa uprave. Kroz sve te delatnosti skupština utiče na organizovanje narodne odbrane i sprovođenje mera u toj oblasti na području republike. Pored toga, skupština pretresa izveštaje Izvršnog veća, a može zahtevati izveštaje i od starešina organa uprave. Stavovi i mišljenja skupštine, izraženi povodom toga, mogu predstavljati njeno gledište o određenim pitanjima, pa i pitanjima narodne odbrane, što je od odlučujućeg značaja za rad svih organa i organizacija u republici s obzirom da je ona »najviši organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja u okviru prava i dužnosti republike«.

Republičko izvršno veće je odgovorno za sprovođenje politike skupštine. Ono se stara o izvršenju zakona i drugih akata skupštine na području republike i u vezi s tim donosi uredbe za izvršavanje tih akata kada je za to ovlašćeno i nadzire rad svih organa uprave. Prema tome, ono je odgovorno i za sprovođenje politike i mera u oblasti narodne odbrane na području svoje republike.

Izvršno veće obrazuje svoj poseban odbor — odbor narodne odbrane, čiji je predsednik i predsednik izvršnog veća. Odbor se stara o neposrednom izvršenju poslova i mera u oblasti narodne odbrane i brine o sprovođenju saveznih propisa u vezi sa narodnom odbranom i

⁴ Profesor dr Jovan Đorđević, *Novi ustavni sistem, Savremena administracija*, Beograd, 1964, str. 577.

odluka i mera Saveta narodne odbrane, kome dostavlja svoje predloge o pitanjima iz te oblasti, izdaje instrukcije za rad odgovarajućim organima uprave kao i privrednim i drugim organizacijama i koordinira čitav rad u poslovima narodne odbrane. Odbor je takvog sastava da uspešno može da vrši svoju funkciju, jer je stalno u toku celokupne politike SFRJ i poduzetih mera u vezi sa narodnom odbranom. To se postiže kako time što je predsednik odbora, kao predsednik republičkog izvršnog veća, po svom položaju član Saveznog izvršnog veća, tako i time što u odbor ulaze kao članovi i vojna lica koja imenuje državni sekretar za narodnu odbranu, a to su redovno najodgovornije vojne starešine na području republike. Na taj način, naporu vojnih (dakle saveznih) organa u oblasti narodne odbrane usklađuju se i dopunjuju naporima republičkih i organa svih užih društveno-političkih zajednica.

Odbori narodne odbrane ustanovljeni su Zakonom o narodnoj odbrani, a njihov rad reguliše posebni savezni propis. Međutim, republički ustavi ne pominju ovaj odbor čak ni u odredbama o ovlašćenjima i ulozi republičkog izvršnog veća. Nema razloga da ovaj odbor u republikama i dalje ne deluje, jer je takav organ zaista potreban i po sastavu i kao kolegijalni organ podesan da ostvari namenjenu ulogu. Šteta je što, s obzirom na takav značaj, nije našao svoje mesto i u republičkim ustavima. To se moglo učiniti u odeljku o izvršnom veću, bez bojazni da bi se time »opterećivao« tekst ustava. Narodna odbrana bi se tako još više istakla kao funkcija republike i svih užih društveno-političkih zajednica.

Republička izvršna veća, po republičkim ustavima, nemaju nikakva posebna ovlašćenja za slučaj rata ili neposredne ratne opasnosti. Ustav SFRJ dao je takva ovlašćenja Predsedniku Republike. Na predlog Saveznog izvršnog veća, u tim prilikama on može donositi uredbe sa zakonskom snagom, uz obavezu da ih podnese Skupštini na potvrdu čim ona bude u mogućnosti da se sastane.

Može se osnovano pretpostaviti, kako zbog samih ratnih prilika, tako i zbog relativno velikog sastava republičke skupštine, da će se ona teško moći sastajati, ili bar redovno sastajati, za vreme rata. Zato izgleda da bi ovlašćenje republičkog izvršnog veća, kakvo je predviđao pomenuti propis Prednacrta ustava republike Slovenije, bilo racionalno pa i nužno, razume se, uz potrebna ograničenja (posebne ratne prilike, naknadna potvrda skupštine i slično).

Istina, uredbama sa zakonskom snagom koje Predsednik Republike donosi za vreme rata »mogu se izuzetno... ako to zahtevaju interesi odbrane zemlje, obustaviti pojedine odredbe Ustava Jugoslavije koje se odnose na... sastav i ovlašćenje političkoizvršnih i upravnih organa«. No bez obzira na širinu ovog ovlašćenja, s obzirom na ustavni položaj naših socijalističkih republika i s obzirom na ratne uslove koji i ne moraju biti identični kod svake naše republike, izgleda da bi posebno ustavno ovlašćenje za ratne prilike republičkim izvršnim većima u samom republičkom ustavu bilo celishodnije i da bi više odgovaralo potrebama ratne situacije.

Republički organi uprave izvršavaju zakone, planove i druge akte skupštine, te prema smernicama izvršnog veća sprovode utvrđenu politiku, prate stanje u svojoj oblasti, vrše upravni nadzor i druge

upravne delatnosti. To se sve odnosi i na upravne poslove iz oblasti narodne odbrane. Svaki republički upravni organ u okviru svoje nadležnosti ima odgovarajuće zadatke i u oblasti narodne odbrane. Jer, u svakoj društvenoj delatnosti koju on »pokriva« postoje poslovi i mere koje treba sprovesti u interesu narodne odbrane. Oni mogu biti šireg ili užeg obima, ali nema takve državne i društvene delatnosti koja na određen način i u određenom obliku ne bi trebalo da bude usmerena i interesima odbrane zemlje i koja na svoj način ne bi doprinosila narodnoj odbrani. Stručna, organizatorska i koordinirajuća uloga u vezi s tim, pripada posebnim organima — organima uprave koji su nadležni za narodnu odbranu.

Republički sekretarijati narodne odbrane. Republički ustavi ne nabrajaju svoje upravne organe, već samo navode da se za vršenje poslova državne uprave iz nadležnosti republike osnivaju republički sekretarijati i drugi republički organi uprave, prepuštajući zakonu osnivanje i određivanje delokruga tih organa.

Međutim, svi republički ustavni zakoni određuju da raniji sekretarijati narodne odbrane koji su imali položaj i ovlašćenje sekretarijata republičkog izvršnog veća, nastavljaju rad kao republički sekretarijati za narodnu odbranu i tako su izjednačeni sa ostalim republičkim sekretarijatima. Prema tome, svaka republika ima svoj posebni organ uprave, koji je nadležan za narodnu odbranu — republički sekretarijat za narodnu odbranu — u čiji delokrug spadaju i takozvani poslovi civilne mobilizacije na području republike. Ovaj sekretarijat pruža stručnu i drugu pomoć organima (sekretarijatima, odeljenjima, odsecima) narodne odbrane užih društveno-političkih zajednica i, u zakonom predviđenim slučajevima, izdaje im i obavezne instrukcije za rad.

U ove sekretarijate, kao uostalom i u organe narodne odbrane užih društveno-političkih zajednica, državni sekretar za narodnu odbranu može upućivati na rad vojna lića. Državni sekretar se tim ovlašćenjem u praksi i služi, a DSNO ima i druga zakonom propisana ovlašćenja u odnosu na ove organe. Karakter poslova narodne odbrane, njihov opštejugoslovenski smisao, po prirodi stvari nametnuo je ovakva rešenja. To su specifičnosti ovih organa uprave u odnosu na ostale republičke i organe uprave užih društveno-političkih zajednica. No te specifičnosti ne menjaju njihov karakter. To, dakle, nisu vojni organi već organi uprave skupština društveno-političkih zajednica koje one obrazuju i koji su njima odgovorni za svoj rad.

Ustavno je načelo da neposredno izvršavanje zakona i drugih saveznih i republičkih propisa spada u nadležnost opštinskih organa. Samo izuzetno, kad je zakonom određeno, ovo neposredno izvršavanje propisa vrše organi širih društveno-političkih zajednica. U vezi s tim u ustavima Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine i Hrvatske postoji posebna odredba, po kojoj se »zakonom u prvostepenu nadležnost sreskih organa mogu staviti određeni poslovi iz oblasti narodne odbrane... koji prelaze interes pojedinih opština«. Ali u svim republičkim ustavima postoje i opšte odredbe o ovom načelu, tako da se i po njima određeni poslovi mogu staviti u nadležnost organa širih društveno-političkih zajednica.

Sadašnji Zakon o narodnoj odbrani određuje da se za vreme pripravnog mobilnog i ratnog stanja u narodnim odborima osnivaju izvršna veća tih odbora. S obzirom na razvoj našeg komunalnog sistema i ulogu komunalnih zajednica, kao i sastav skupština opština i srezova, može se zaključiti da će izvršna veća skupština srezova i opština biti nužna i ubuduće za slučaj rata. Uže telo političko-izvršnog karaktera, s potrebnim ovlašćenjima i pod neposrednijim uticajem političko-izvršnih organa širih društveno-političkih zajednica, bez sumnje da će u ratnim prilikama, i dok takve prilike traju, nužno preuzeti određene funkcije skupštine, a time i odgovornost za rad organa vlasti i drugih organizacija, red, bezbednost i ratni doprinos opštine (sreza). Može se očekivati da će to pobliže regulisati budući savezni zakon.

Međutim, može se postaviti pitanje, bez obzira na obim ovlašćenja Predsednika Republike, nije li trebalo ovaj značajan problem bar pomenuti u republičkim ustavima u glavama u kojima se govori o opštini i srezu. Ako ratna nužda zahteva postojanje izvršnih veća i ovih skupština, zašto se to onda ne bi i ustavom regulisalo? Radi se o tako značajnoj razlici u odnosu na mirnodopski period i o takvoj promeni da bi ustavno regulisanje ovog problema imalo svojih prednosti ne samo zbog pravno-političkog već i zbog praktičnog značaja. Potrebno je da se skupštine ovih društveno-političkih zajednica još u mirnodopskom periodu pripreme za eventualne ratne prilike, određujući pri tom početne zadatke svog izvršnog veća i mere koje je nužno poduzeti. To će, svakako, biti olakšano ako se ustavom odredi i drugim propisima jasno i potpuno precizira i reguliše.

*
* *

Narodna odbrana kao državna funkcija je u *isključivoj* nadležnosti federacije. Ali narodna odbrana je ujedno i ustavno pravo svih naših naroda, svakog našeg građanina, njegovih organizacija i društveno-političkih zajednica. Oni ovo pravo ostvaruju za sebe u svom i zajedničkom interesu i krvno su zainteresovani da organizacija i funkcionisanje odbrane zemlje budu tako postavljeni da garantuju slobodu, društveni razvoj i nacionalnu bezbednost i nezavisnost. Oni su, prema tome, zainteresovani da federacija ovu svoju isključivu nadležnost ostvaruje upravo u iznetom svetlu. Organi federacije u tome ne mogu ostati usamljeni, već se pretpostavlja podrška, stalna saradnja i aktivnost svih navedenih faktora: svih građana, svih radnih i drugih organizacija (posebno društveno-političkih) i svih društveno-političkih zajednica.

Narodna odbrana je stalna i trajna funkcija svih istaknutih činilaca, deo svakodnevnice politike. U tom smislu, ukazujući na naredne zadatke, VII kongres Saveza komunista Jugoslavije u svojoj Rezoluciji postavio je sledeće:

»I ubuduće je neophodna stalna briga naše socijalističke zajednice i svih političkih i društvenih faktora za dalje jačanje odbrambene snage zemlje.«⁵

⁵ VII kongres SKJ, Kultura, Beograd, 1958, str. 449.

Sigurno je da su na ovom planu do danas postignuti značajni rezultati.

Odredbama našeg ustava (saveznog i republičkih) koncepcije naše narodne odbrane dobile su svoju ustavnu potvrdu, što će svakako doprineti daljem usavršavanju i jačanju odbrambenih snaga zemlje. Ali naš budući razvoj i ustavna praksa verovatno će ukazati i na mogućnost boljih, potpunijih i adekvatnijih formulacija odredaba o narodnoj odbrani u ustavima naših socijalističkih republika. Ako se prisetimo činjenice da u prednacrtima republičkih ustava nije ni bilo odredaba o narodnoj odbrani, onda je svakako u datim ustavnim rešenjima učinjen i vidan i koristan napredak. Ali odredbe o narodnoj odbrani trebalo bi da se nalaze i u našim takozvanim »malim ustavima« — statutima užih društveno-političkih zajednica. Međutim, statuti naših autonomnih pokrajina ni jednom rečju nisu pomenuli narodnu odbranu, a statuti opština i srezova, osim što pominju skupštinsku komisiju narodne odbrane, malo ili nimalo ne govore o narodnoj odbrani. No to bi mogla biti posebna tema, koja svakako prelazi okvire ovoga rada.

Iako, kako smo videli, postoje manje razlike u načinu ustavnog uobličavanja problema narodne odbrane u ustavima naših socijalističkih republika, iako u svakom slučaju nisu možda nađena najadekvatnija ustavnotehnička rešenja, ipak detaljnije normiranje načela naše narodne odbrane u ovim ustavima, što je u novim republičkim ustavima sada prvi put učinjeno, daje ustavnopravni osnov za dalje usavršavanje sistema naše narodne odbrane i ostvarenje tog najznačajnijeg prava nužne i časne obaveze svakoga građanina SFRJ.

Potpukovnik
Marko KALOĐERA