

## NARODNA ODBRANA U NOVOM USTAVNOM SISTEMU SFRJ

Rešenja o narodnoj odbrani, sadržana u novim ustavnim amandmanima i u onim odredbama Ustava SFRJ iz 1963. godine koje ostaju na snazi, predstavljaju jedinstvenu pravno-političku celinu kojom se na ustavnom nivou kompleksno reguliše jedno značajno područje našeg društvenog života i društvenih potreba.

O valjanosti ustavnih rešenja o narodnoj odbrani sudimo putem njihove analize i procene o tome da li i koliko su ta rešenja usklađena sa zahtevima koji se smatraju bitnim i determinišućim faktorima, a koji proizilaze iz: međunarodnih prilika u kojima se nalazimo mi i svet; fizionomije savremenog rata, naše ratne doktrine i koncepcije opštenarodne odbrane; društvenog i političkog uređenja zemlje.

1. Opšta karakteristika međunarodnih prilika, tj. odnosa u međunarodnoj zajednici je da se kroz njihovo stanje izražavaju duboke protivurečnosti koje postoje u savremenom ljudskom društvu. Na osnovu tih protivurečnosti izrastaju određene koncepcije o politici kao načinu ostvarivanja tzv. vitalnih interesa. Bez obzira što se slika sveta menja pod uticajem progresivnih snaga, usled čega se kapitalizam nalazi u fazi istorijskog odstupanja, ipak svetu ostaje da još dugo strahuje za svoju budućnost jer su stare i nove protivurečnosti duboke, a svet nije srećno organizovan niti jedinstven da bi se one mogle savladivati i prevazilaziti bezbolno. Dugo ćemo, stoga, pripadati svetu u kome je sudbina čovekova neizvesna, jer je neizvesna sudbina mira. Objektivno, u takvoj konstelaciji, koja je dugoročna, Jugoslavija može obezbediti egzistenciju i razvoj kakav odgovara našim potrebama i shvatanjima samo ako je u stanju da očuva svoju nezavisnost. Nezavisnost Jugoslavije je bitna pretpostavka da svoj unutrašnji razvitak usmeravamo u skladu s interesima naših naroda i narodnosti, radnih ljudi i građana. Mogućnost samostalnog razvoja političkog, privrednog i kulturnog života zemlje ravna je njenoj sposobnosti da očuva nezavisnost i suverenitet tj. da osujeti strane uticaje i diktate.

Imajući u vidu: neprekidno sukobljavanje hegemonističkih interesa velikih sila i vojno-političkih formacija čiji su oni pokrovitelji, zabrinjavajući razvoj naoružanja, postojanje ogromnih vojnih efektivna u svetu, postojeću praksu primene politike sile i mešanja u unutrašnje poslove i interese drugih zemalja — sve do otvorenog angažovanja upotrebom oružanih i drugih subverzivnih snaga i postupaka i budući da takva praksa ima karakter dugotrajnosti, moramo računati sa neophodnošću takve odbrambene sposobnosti zemlje kojom se možemo ne samo efikasno suprotstaviti agresiji već i trajno odbrambeno delovati, onemogućavajući na taj način sve političke i vojne kombinacije bilo koga o nama i odvrćajući potencijalnu agresiju.

Polazeći, stoga, od fakta da je u savremenim uslovima za razvoj zemlje njena odbrambena sposobnost značajna koliko i sam rad i stvaralaštvo na tzv. unutrašnjem prostoru, normalno je da naš Ustav, kao najviši pravni akt i opšti izvor prava u zemlji, zauzme stav o tako značajnom pitanju kao što je problem nezavisnosti i suvereniteta zemlje. On to i čini. U našem ustavnom sistemu odbrana zemlje se tretira kao konstantna društvena potreba i taj tretman ostvaruje na način kako to upravo zahtevaju međunarodne političke prilike. Ustavna rešenja o odbrani izražavaju politički stav društva o neophodnosti stalnog osposobljavanja zemlje kako za odbijanje tako i za odvrćanje ogresije. Ovim se zadovoljava i sam smisao jednog od najznačajnijih motiva stvaranja Jugoslavije kao zajednice naroda i narodnosti koji je čine. Taj motiv je — njihova zajednička odbrana.

Odbrana zemlje se ustavno utvrđuje kao dužnost i kao pravo svih društveno-političkih zajednica, naroda, narodnosti, radnih i društvenih organizacija i građana. Odbrana, tj. odbrambene pripreme proklamuju se kao njihove redovne delatnosti, koje se ostvaruju na osnovama sistema narodne odbrane kao opšte, zajedničke idejne, političke i organizacione, čime se obezbeđuje kako usmerenost odbrambenih napora prema određenim sadržajima i oblicima, tako i ugrađivanje odbrambenog napora prema određenim sadržajima i oblicima, tako i ugrađivanje odbrambenog svojstva u čitavo biće našeg društva.

Na ovaj način mi ustavno odgovaramo zahtevu koji proizilazi iz međunarodnih prilika i odnosa u današnjem svetu. Ovom zahtevu neposredno odgovara i naša ustavna i faktička opredeljenost za odbranu kao isključivi motiv naših ratnih priprema. Takav zahtev proizilazi iz savremenih međunarodnih prilika koje ističu potrebu konstantnih napora radi smirivanja postojećih i onemogućavanja izbivanja novih ratnih poprišta. Jačanjem odbrambenih sposobnosti zemlje doprinosimo miru, jer time smanjujemo šanse potencijalnih agresora da



agresijom prema Jugoslaviji pogoršavaju međunarodne prilike u našem regionu.

Naš stav prema ratu — osuda svakog napadačkog rata, kao nepravednog, bez obzira na to koja ga zemlja vodi, i podrška svakog odbrambenog i oslobodilačkog rata, kao pravednog — i naša orijentacija na opštenarodnu odbranu proizilaze iz našeg shvatanja o karakteru odnosa koje treba ostvariti u savremenoj međunarodnoj zajednici kao opšti uslov za pobedu socijalizma i trijumf progresa uopšte. Takav stav i takva orijentacija usklađeni su i s našim obavezama koje proizilaze iz Povelje Ujedinjenih nacija i našeg shvatanja suštine proleterskog internacionalizma, koji podrazumeva punu slobodu svake radničke klase i svakog revolucionarnog pokreta, svakog naroda i svake zemlje da se slobodno opredeljuje za onakve sadržaje i oblike unutrašnjeg uređenja i borbama za to uređenje koje oni smatraju oportunim.

Dalekosežnost naše ustavne koncepcije o odbrani zemlje očigledna je i s obzirom na to da mi time doprinosimo razvijanju uverenja u mogućnost odbrane i manjih zemalja uz to još i nevezanih za vojne blokove, čime se još više afirmiše politika i princip blokovske nesvrstanosti. Pouzdana odbrana je uslov nesvrstanosti.

Po nas same, pak, naša ustavna koncepcija o odbrani kao izrazu i uslovu spoljne politike koju vodimo dalekosežna je i u tome što tim putem jačamo svoj međunarodni ugled kod progresivnih i miroljubivih snaga širom sveta, a respekt kod onih snaga koje u odnosu na nas imaju političke, teritorijalne i druge pretenzije. Sigurno je da nam takav put obezbeđuje veliku naklonost, podršku, razumevanje, simpatije i poštovanje širom sveta. Sve je to naše veliko savezništvo, koje se ispoljava svakodnevno, zajedno sa našim odbrambenim naporima, kao stalno delujuć faktor odvrtaćanja agresije, a koji bi se u slučaju nje ispoljio kao snažan front konkretne političke i materijalne podrške našoj odbrani. Sve to znači da, iako nismo uključeni ni u jedan vojno-politički aranžman, ne bismo bili u ratu lišeni savezništva.

Jugoslavija, dakle, realno gleda na međunarodne prilike i smatra neophodnim potrebu da ostvari svoju trajnu i adekvatnu odbrambenu sposobnost i to izražava kroz ustavno utvrđenje prava i dužnosti svih faktora društva da se odbranom bave i to kao delom svoje redovne delatnosti.

2. Pošto je odbrana Jugoslavije dugoročna potreba našeg društva, kao uslov njegove egzistencije i razvoja, i kako ona mora biti efikasna, to je prirodno da se takva odbrana mora zasnivati na određenim doktrinarnim stavovima i koncepcijskim rešenjima koje prihvatamo i za koje se opredeljujemo. Budući da se radi o pitanju od ka-

pitalnog značaja za zemlju i o angažovanju čitavog njenog ljudskog i materijalnog potencijala, kako u fazi priprema tako i u samom vršenju odbrane, neophodno je bilo da se u ustavnom sistemu prihvate rešenja koja će predstavljati adekvatnu pravnu i političku osnovu i kao takva omogućiti odgovarajuće sadržaje, oblike i postupke društva i njegovih delova.

Ustavna rešenja o odbrani moraju biti usklađena ne samo sa stvarnim odbrambenim potrebama zemlje već i takva da omoguće da se pripreme i sama odbrana ostvaruju na način koji opredeljuju fizionomija savremenog rata, a posebno fizionomija rata u kome se Jugoslavija može naći. Naša ratna doktrina i koncepcija opštenarodne odbrane — čija je suština organizovanje i maksimalno angažovanje ljudskih i materijalnih potencijala zemlje u upornom otporu protivniku od samog početka agresije do njenog slamanja, korišćenjem pored oružanog mnoštvo drugih raznovrsnih oblika otpora i to na način koji nam obezbeđuje uspeh bez obzira na uslove u kojima bi se zemlja našla — takođe su, bitan faktor koji ustavna rešenja o narodnoj odbrani uvažavaju, jer ne može biti reči o bilo kakvoj, već o adekvatnoj odbrani, pa zato ustavna rešenja i predstavljaju takvu pravno-političku platformu koja izražava našu ratnu doktrinu i koncepciju o odbrani zemlje. Ta rešenja su, s jedne strane njihov izraz, a s druge uslov njihove realizacije.

Ustavne postavke o odbrani zemlje kao pravu, časti i najvišoj dužnosti građana, o odbrani kao pravu i dužnosti radnih i drugih samoupravnih organizacija i društveno-političkih zajednica odražavaju najneposrednije suštinu naše doktrine i koncepcije o odbrani, a time se udovoljava i zahtevu koji proizilazi iz fizionomije savremenog rata, kojim se ističe značaj i potreba totalnog otpora agresoru svih snaga zemlje koja se brani. Tek uključivanjem svih snaga našeg društva u odbrambeni sistem, mi stvaramo uslove da naše brojne mogućnosti prerastu u prednosti i da tako neutrališu sve prednosti agresora. Za uspešno angažovanje naših društvenih faktora u odbrani neophodno je da oni pravno-politički i faktički postanu subjekti odbrambenog sistema zemlje i, kao takvi, budu nosioci prava i pune odgovornosti za maksimalni sopstveni doprinos odbrambenim naporima zemlje. U našem ustavnom sistemu oni to i jesu.

Ustavnom zabranom priznanja okupacije SFRJ ili pojedinog njenog dela izražava se imperativ da se oružani otpor i druge odbrambene delatnosti svih faktora društva nastave i u uslovima eventualnog privremenog zaposedanja teritorije od strane protivnika. To je uslov našeg uspeha u odbrani zemlje, što je lako shvatiti ako se ima u vidu mogući razvoj sistuacije posle eventualne



agresije na naše područje. Takav imperativ proizilazi i iz suštine naše koncepcije o načinu upotrebe oružanih snaga i uopšte o organizaciji oružanog otpora. Čitavu teritoriju gde se protivnik bude nalazio moramo pretvoriti u aktivno vojište, prema principu — *gde je protivnik tamo moraju biti naše snage, tamo je i naš otpor*. Zahtevom za žilavom, elastičnom, upornom i efikasnom borbom, u svim uslovima angažujući se na različite načine i neprekidno, opredeljen je ustavni stav o nepriznavanju okupacije. Takav stav Ustava prema okupaciji znači da bi naši građani i njihove društveno-političke asocijacije i organi našeg društva bili dužni i ovlašćeni da nastave sa izvršavanjem svojih obaveza u pogledu odbrane zemlje u svim uslovima, pa i za slučaj da se nađu na teritoriji privremeno zaposednutoj od strane protivnika.

Očigledno je da su sva naša ustavna rešenja u vezi sa narodnom odbranom usmerena na podsticaj maksimalne aktivnosti našeg čoveka u odbrambenom naporu zemlje. Računajući sa pozitivnim stavom građana SFRJ prema slobodi zemlje, a time i sa njihovom spremnošću i dužnošću da je brane, Ustavom se svako lišava prava da ih spreči da vode borbu protiv neprijatelja. Takvi akti, izvršeni bilo kroz priznanje okupacije, potpisivanje ili na drugi način, proglašavaju se protivustavnim i kažnjavaju se kao dela izdaje zemlje i zločina prema narodu.

Tim putem ustavna rešenja dovode naše građane i druge društvene faktore u aktivan i stvaralački odnos prema poslovima odbrane zemlje. Konkretniji sadržaj toga odnosa utvrđuje se putem zakona i drugih propisa (kakvi su, na primer, Zakon o narodnoj odbrani i Zakon o vojnoj obavezi) kao njihove posebne dužnosti, obaveze i odgovornosti prema narodnoj odbrani. Na takvoj ustavno-pravnoj osnovi, kakvu sadrži i Ustav iz 1963. godine, Zakonom o narodnoj odbrani utvrđen je čitav sistem dužnosti građana: vojna obaveza, obaveza služenja u civilnoj zaštiti, radna obaveza, obaveza materijalnog davanja, obaveza obuke za odbranu i zaštitu, obaveza zaštite tajne narodne odbrane; opšte i posebne dužnosti radnih i drugih organizacija i utvrđena nadležnost društveno-političkih zajednica i njihovi međusobni odnosi u poslovima narodne odbrane.

Na pomenuti način udovoljeno je kako zahtevu koji proizilazi iz fizionomije savremenog rata (rat ne vode više jedino oružane snage zaraćenih država niti je njihova uloga u ratu isključivo preovlađujuća) tako i iz osnova naše ratne doktrine kojima se izražava naš stav o ulozi faktora rata u savremenim uslovima i o mogućnosti uspešnog otpora tzv. malih zemalja. Isto tako, ovim rešenjima se odgovara na zahteve koji proizilaze iz koncepcije opštenarodne odbrane, kao naše

najkonkretnije zamisli i odluke kako da se organizujemo i pripremimo za odbranu i kako da je realizujemo, a u čijoj suštini dominira aktivna uloga čoveka i njegovih asocijacija.

Sve nam ovo pokazuje da je karakteristika naših ustavnih rešenja u vezi sa odbranom upravo u tome što se njima stvaraju uslovi za aktiviranje naše najšire društvene baze u odbrambenim naporima bilo po osnovu prava njenih faktora bilo po osnovu njihove dužnosti. Ako se aktivan odnos društvenih činilaca prema odbrani zemlje smatra bitnim uslovom njenog uspeha u odbrani, onda možemo sigurno konstatovati da naš ustavni sistem stvara najšire pravno-političke uslove za takvu aktivnost i pravno i politički uklanja sve prepreke koje bi mogle takvu aktivnost sprečavati.

Adekvatnost ustavnih rešenja u odnosu na narodnu odbranu ogleda se i u tome što ona vode računa i o faktu da je za uspeh u odbrani neophodno ostvariti odbrambene pripreme i vršiti samu odbranu na savremen način, a bitna pretpostavka takvog načina je odgovarajući stepen njihove organizovanosti i usmerenosti. Zato se na ustavnom nivou utvrđuju osnove za značajna pitanja kojima se obezbeđuju takvi zahtevi. Osvrnućemo se na neke od njih.

a) Sistem narodne odbrane se utvrđuje kao ustavna kategorija. Ustav propisuje da se uređenje i organizovanje odbrane na području svih društveno-političkih zajednica ostvaruje na temelju njihovog prava i dužnosti, ali u sklopu sa sistemom narodne odbrane. Sam sistem narodne odbrane koncipira se, izgrađuje i definiše kao jedinstvena celina, u kome se u jedinstvenoj svrsi udružuju raznovrsni oblici odbrambenih dejstava i delatnosti i njihovi nosioci kojima se u sistemu utvrđuje delokrug s obzirom na njihovu prirodu i mogućnost.

Postojanje sistema narodne odbrane je bitna pretpostavka odbrambene uspešnosti našeg društva. Zato se taj sistem i podiže na nivo ustavne kategorije a svim pripremnim aktivnostima koje on obuhvata i koje iz njega proizilaze daje karakter organizovanosti i usmerenosti. Inače, pod samim sistemom narodne odbrane podrazumevamo snage, sredstva, delatnosti i postupke namenjene opštenarodnoj odbrani i činioce društva koji učestvuju u njihovom organizovanju, pripremanju i realizovanju. Odbrambeni sistem, dakle, čine odbrambene delatnosti i njihovi nosioci. Kao takav, on predstavlja jedinstvo funkcije (dejstva) i organizacije. Shvaćen kao funkcija, sistem narodne odbrane čine oni osnovni vidovi aktivnosti ili delatnosti kroz koje se ispoljava otpor agresoru ili se tom otporu doprinosi. U te aktivnosti spadaju u osnovi: oružana borba, raznovrsni oblici pružanja otpora agresoru izvan oružanih snaga, zaštita i spasavanje stanovništva i materijalnih dobara (civilna zaštita), privredne i druge



delatnosti od značaja za narodnu odbranu i delatnosti društveno-političkog sistema. U organizacionom pogledu sistem narodne odbrane čine snage čijom aktivnošću se ostvaruje sama funkcija odbrane. Tako shvaćen, sistem narodne odbrane čine: oružane snage (JNA i teritorijalna odbrana), snage civilne zaštite, radne organizacije kao proizvođači i vršioci usluga značajnih za narodnu odbranu, društveno-političke zajednice i njihovi organi, društvene organizacije i građani.

Lako je iz ovoga zaključiti da je važna karakteristika sistema narodne odbrane što se on podudara sa organizacijom našeg društva i što je tako postao njegov sastavni deo. U stvari, naš sistem narodne odbrane je materijalizovani izraz koncepcije opštenarodne odbrane i on označava dogovorene i definisane stavove društva o oblicima i sadržajima otpora i njegovim nosiocima. Postavši predmet zakonodavnog regulisanja, sistem narodne odbrane je izrastao u jednu konzistentnu celinu u kojoj su definisani osnovni sadržaji i oblici odbrambenog pripremanja i postupanja, a isto tako utvrđene dužnosti i poslovi koje treba da obavljaju faktori društva koji čine taj sistem, kako bi se ostvarila osnovna funkcija sistema. Sistem narodne odbrane postao je ustavna kategorija zbog toga što je on osnova za konkretnu odbrambenu aktivnost, a što je bilo neminovno učiniti kako s obzirom na dugoročnu prirodu odbrambene delatnosti, tako i s obzirom na činjenicu da se radi o veoma složenom sistemu, bilo da ga shvatamo u funkcionalnom bilo u organizacionom pogledu. Da bi uspešno funkcionisao, pored jasno definisanog sadržaja aktivnosti, morao se utvrditi delokrug svih njegovih aktera i pri tome ostvariti nužna razgraničenja u pogledu njihove nadležnosti i odgovornosti. Takvim postupkom obezbeđuje se adekvatnost uloga svih delova toga sistema.

Ustanovljenjem sistema narodne odbrane u praksi i njegovim tretiranjem na ustavnom nivou kao posebne kategorije stvorena je značajna pretpostavka za efikasnu usmerenost odbrambenih napora zemlje i uslovi da se ljudske i materijalne snage racionalno koriste. Čineći sistem narodne odbrane ustavnom kategorijom, ustavni amandmani ozakonjuju jednu našu već solidno razvijenu praksu. Naime, kao što je poznato, mi smo dosadašnjim radom na realizaciji koncepcije opštenarodne odbrane razvili i ustalili celovit sistem narodne odbrane, čiji je neposredni pravni izraz — Zakon o narodnoj odbrani. Kao i u mnogim drugim slučajevima, Ustav ovde prihvata i na svom nivou, ozakonjuje jedno faktičko stanje.

b) Usavno regulisanje oružanih snaga zemlje, kako je ostvareno u novim amandmanima, može se takođe smatrati rešenjem koje ima prioritetni značaj sa stanovišta stvaranja uslova za efikasnu odbranu

zemlje. I u ovom slučaju ustavno se ozakonjuje jedna razvijena praksa: pored JNA, teritorijalna odbrana, koja se u Usavu iz 1963. godine ne pominje, postala je predmet ustavnog regulisanja i to upravo na način kako je to u životu već ostvareno. Kako iz političkih tako i iz funkcionalnih razloga bilo je neophodno da se u Ustavu jasno definiše karakter oružanih snaga Jugoslavije kao jedinstvene celine koju čine JNA i teritorijalna odbrana. JNA se obeležava kao zajednička oružana sila svih naroda i narodnosti, svih radnih ljudi i građana, a teritorijalna odbrana kao najširi oblik organizovanog oružanog narodnog otpora.

Formulacija o karakteru oružanih snaga jasno ukazuje na činjenicu da se radi o oružanoj sili cele zemlje i da u pogledu namene i karaktera oružanih snaga ne menja ništa činjenica što u obrazovanju, organizovanju, pripremanju i upotrebi teritorijalne odbrane neposredno učestvuju opštine, pokrajine i republike.

Prema ustavnoj koncepciji o oružanim snagama zemlje, teritorijalna odbrana je namenjena da zajedno sa JNA štiti nezavisnost, ustavni poredak, nepovredivost i celokupnost teritorije SFRJ.

Ako se stvar posmatra sa funkcionalne strane, ovakvo rešenje je jedino moguće, jer se oružane snage moraju angažovati s obzirom na ratne potrebe pred kojima će se zemlja nalaziti. Upravo ove potrebe, odnosno ratna situacija će biti osnovni kriterijum za njihovo angažovanje. Zato je i organizovanje teritorijalne odbrane kao dela oružanih snaga Jugoslavije proisteklo iz funkcionalnih, a ne političkih razloga, kao što i inače naše oružane snage nisu izraz unutrašnjih potreba društva ili njegovih pojedinih delova, već su kao mera društva determinisane isključivo spoljnim faktorima, koji stoje objektivno u odnosu na nas. Koncept o teritorijalnoj odbrani kao delu oružanih snaga zemlje rezultat je ocene o optimalnom načinu organizovanja oružanih snaga s obzirom na naše potrebe i mogućnost da se najefikasnije parira protivniku, naročito imajući u vidu našu potencijalnu prednost u ljudskom faktoru, našu zamisao o načinu organizovanja i vođenja oružane borbe, a onda i s obzirom na karakter našeg prostora, na faktor iznenađenja, na moguće oblike djestva koje protivnik može ispoljiti prema nama i dr. Zato je za nas bilo neophodno naći najracionalniji odgovor na takve zahteve i on je nađen upravo u postojećoj strukturi oružanih snaga zemlje koju, pored JNA, čini i teritorijalna odbrana.

Ustavno rešenje kojim se oružane snage definišu kao jedinstvena celina nije ostavljeno na nivou deklaracije ili parole, već je materijalizovano drugim odredbama i formulacijama koje sadrže ustavni



amadmani, a kojima se utvrđuje zadatak ovih snaga, način uticaja na njihov razvoj i način rukovođenja i komandovanja njima.

Pored faktora jedinstva oružanih snaga koji imaju političku osnovu i smisao, u funkcionalnom pogledu ove snage čine jedinstvenim njihov ustavno utvrđen zadatak i adekvatno njemu način ostvarenja uticaja na njihov razvoj i način ostvarenja komandovanja i rukovođenja. Ustavna rešenja o ovim bitnim pitanjima oružanih snaga osuđuju svaku politikantsku slutnju i podozrenje o pravoj nameni i prirodi naročito teritorijalne odbrane, kao dela oružanih snaga zemlje koje ne obrazuje federacija.

Kao jedinstvena oružana sila zemlje, oružane snage imaju zadatak da štite nezavisnost, ustavni poredak, nepovredivost i celokupnost teritorije SFRJ, dakle, imaju jedinstven cilj, a time i istovetan smisao svog postojanja. Njihov zadatak i namena su isti bez obzira na to ko ih neposredno obrazuje i organizuje i bez obzira gde se to čini. To znači da se radi o snagama cele zemlje, a činjenica da u obrazovanju, organizovanju, pripremanju i upotrebi snaga teritorijalne odbrane učestvuju republike, pokrajine i opštine, ne znači da te snage isključivo njima pripadaju. U stvari, ove snage su i njihove, ali samo onoliko koliko su istovremeno i zajedničke.

Nad oružanim snagama zemlje ostvaruje se jedinstveno rukovođenje i komandovanje i ono je povereno organima federacije, skladno njenoj ulozi i odgovornosti za odbranu zemlje i jedinstvenom zadatku oružanih snaga koji je moguće ostvariti jedino pod uslovima zajedničkog vrhovnog komandovanja i rukovođenja njima.

Nadležnost organa federacije (Predsedništvo SFRJ, odnosno Predsednik Republike kao vrhovni komandant) da rukovodi i komanduje svim oružanim snagama zemlje podrazumeva i eksplicitno sadrži njihovo ustavno ovlašćenje da utvrđuju osnove razvoja oružanih snaga kao što podrazumeva i njihovu nadležnost da utvrđuju osnove strategije o upotrebi oružanih snaga; odlučivanje o njihovoj mirnodopskoj i ratnoj veličini; o organizaciji, naoružavanju i opremanju; o načinu popune; o koncepciji obuke; postavljanje osnova kadrovske politike, kao i odlučivanje i rešavanje i o drugim brojnim pitanjima od značaja za oružane snage koja spadaju u domen funkcije komandovanja i rukovođenja od plana razvoja do njihove upotrebe u borbi.

Navedeno nam pokazuje da će se i JNA i teritorijalna odbrana razvijati na osnovama jedinstvenog plana razvoja oružanih snaga zemlje, koji će biti obavezan kriterijum kako za društveno-političke zajednice koje odgovaraju za razvoj teritorijalne odbrane, tako i za organe federacije koji odgovaraju za razvoj JNA. S druge strane to

nam pokazuje da će se oružane snage upotrebljavati na način kako to nadležan organ federacije odluči.

Ustavna rešenja o oružanim snagama koja sadrže novi amandmani neće imati za posledicu promenu nadležnosti republika, pokrajina i opština u odnosu na teritorijalnu odbranu kakva je utvrđena Zakonom o narodnoj odbrani. Naprotiv, njihova nadležnost ustanovljena tim zakonom, ovim putem se podiže na nivo ustavnog načela, budući da se amandmanom XXXIX izričito kaže da republike, pokrajine i opštine uređuju i organizuju narodnu odbranu i rukovođenje teritorijalnom odbranom, a u slučaju agresije rukovode narodnom odbranom. Jedino stanje konstituisano po osnovu Zakona o narodnoj odbrani deklarise se sada i kao ustavno.

Ne narušavajući pravo, dužnost i odgovornost društveno-političkih zajednica u poslovima teritorijalne odbrane, kako je to regulisano Zakonom o narodnoj odbrani, ustavni amandmani utvrđuju ovlašćenja nadležnih organa federacije da u skladu sa njenom Ustavom utvrđenom odgovornošću za očuvanje nezavisnosti, suverenosti i teritorijalnog integriteta zemlje ostvare takav uticaj na razvoj, organizaciju i upotrebu oružanih snaga kako to proističe iz njihovog zadatka i kako to ratna situacija bude iziskivala.

U zaključku ovog dela možemo reći da su ustavna rešenja u odnosu na oružane snage stvorila takve pravne i političke osnove na temelju kojih se one mogu razvijati i angažovati na način koji optimalno odgovara potrebama i realnim mogućnostima zemlje, zahtevima koje ističe fizionomija rata, odnos snaga na našem ratištu, savremena doktrina o načinu upotrebe oružanih snaga i naša koncepcija o organizaciji i vođenju oružane borbe i, konačno, skladno našem konceptu o najracionalnijem razvoju i korišćenju oružanih snaga.

3. Društveno-politički sistem naše zemlje, po svojoj suštini i po svojim konstitutivnim elementima, opredeljujuće je uticao na osnovna ustavna rešenja o narodnoj odbrani. Osnovna ustavna načela o položaju našeg radnog čoveka i građanina i radnih i drugih organizacija kao njegovih asocijacija rada i političkog života, zatim ustavne norme o položaju i suštini društveno-političkih zajednica odraženi su i u ustavnim rešenjima o narodnoj odbrani na takav način da su konačna rešenja o narodnoj odbrani, u stvari, rezultanta s jedne strane ustavnog položaja građana i njihovih radnih i društvenih organizacija i društveno-političkih zajednica, a s druge strane prirode odbrane kao posebnog vida društvene delatnosti.

Zaštita i odbrana nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalne celokupnosti zemlje i Ustavom utvrđenog društvenog i političkog uređenja SFRJ priznaje se kao neotuđivo pravo i utvrđuje kao dužnost



naroda i narodnosti, radnih ljudi i građana. To pravo se zajemčuje ustavnom zabranom svakome da potpiše ili prizna kapitulaciju ili okupaciju zemlje ili pojedinog njenog dela. Svako je lišen prava da bilo tim putem ili drugim sredstvima spreči građane SFRJ da vode borbu protiv neprijatelja. Isto tako, niko nema pravo da uskrati Ustavom utvrđena ovlašćenja društveno-političkih zajednica da na svom području organizuju snage i sredstva na način kako to odgovara njihovim uslovima i potrebama i da neposredno rukovode narodnim otporom, ako usledi agresija na zemlju. Vršeci svoja prava i dužnosti u oblasti narodne odbrane društveno-političke zajednice i radne i druge organizacije ostvaruju svoju političku odgovornost za izvršenje zadataka od zajedničkog interesa.

Društveno-političke zajednice i radne i druge organizacije na osnovu svog ustavnog položaja, ustavnih rešenja o njihovim pravima i obavezama u oblasti narodne odbrane, a u skladu sa sistemom narodne odbrane, koji se izražava saveznim zakonima i podzakonskim propisima, odnosno drugim merama nadležnih saveznih organa, svoju delatnost u oblasti narodne odbrane ostvaruju putem samoupravnog i samostalnog uređivanja ovih poslova kroz ustave republika, ustavne zakone pokrajina, zakone i podzakonske propise, statute opština i radnih organizacija, odluke, zaključke, statutarne ugovore i druge normativne akte. Pri uređivanju svojih poslova u oblasti narodne odbrane društveno-političke zajednice rukovode se svojim potrebama i mogućnostima, kao i obavezama koje imaju prema zajedničkim interesima odbrane zemlje, a koji se izražavaju u osnovama sistema narodne odbrane i osnovama planova i pripremnih mera za odbranu zemlje, a koje utvrđuje federacija.

Kao što je to učinjeno u Ustavu SFRJ iz 1963. godine, tako su i novi ustavni amandmani bliže regulisali ulogu federacije u poslovima narodne odbrane.

Ustavna rešenja o nadležnosti federacije u poslovima odbrane zemlje odražavaju njenu društvenu i političku suštinu kao savezne države i državne zajednice dobrovoljno ujedinjenih naroda i narodnosti i njihovih socijalističkih republika i pokrajina i socijalističke samoupravne demokratske zajednice radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti u kojoj oni, između ostalog, ostvaruju i obezbeđuju svoju suverenost, ravnopravnost i nacionalnu slobodu, obezbeđuju nezavisnost, teritorijalnu celokupnost, bezbednost, društvenu samozaštitu i odbranu.

Da bi to mogli ostvariti u svojoj zajedničkoj saveznoj državi i društvenoj zajednici, SFRJ, narodi i narodnosti, radni ljudi i građani i njihove društveno-političke zajednice kao konstitutivni elementi

našeg federativnog sistema saglasni su da u oblasti odbrane federacija obavljaju poslove koji su nužni da bi se ostvarivali ciljevi zbog kojih je SFRJ i stvorena. Pri tome je bilo nužno ne samo da se utvrdi neophodan sadržaj poslova koje će ostvarivati organi federacije, već je bilo potrebno predvideti i njihova odgovarajuća ovlašćenja u pogledu načina postupanja pri obavljanju poslova iz njihovog delokruga, a bilo je neophodno obezbediti i sredstva nužna za delokrug sa takvim sadržajem.

Da bi ostvarila takvu svoju ulogu, federacija u oblasti narodne odbrane:

obezbeđuje nezavisnost i teritorijalnu celokupnost SFRJ i štiti njen suverenitet u međunarodnim odnosima;

utvrđuje osnove pripreme privrede i društvenih službi za funkcionisanje u ratu;

uređuje i obezbeđuje savezne robne rezerve za obezbeđivanje potreba zemlje u slučaju rata;

uređuje i organizuje JNA i komanduje njome; ostvaruje vrhovno komandovanje oružanim snagama; uređuje osnove sistema narodne odbrane i stara se o njegovom sprovođenju; određuje vojnu obavezu građana, statusna i druga pitanja lica u službi u JNA i vojnih lica; uređuje vojne sudove i vojno tužilaštvo; utvrđuje osnove planova i pripremnih mera za odbranu zemlje; proglašava mobilizaciju, odlučuje o ratu i miru, reguliše penzijsko osiguranje vojnih lica i osnovnu zaštitu vojnih lica i boraca;

zaključuje, ratifikuje i obezbeđuje izvršavanje međunarodnih ugovora;

utvrđuje krivična dela protiv naroda i države, protiv oružanih snaga i protiv čovečnosti i međunarodnog prava.

Značajno je naglasiti da poslovi narodne odbrane u nadležnosti federacije spadaju u onu malobrojnu grupu poslova u kojima savezni organi uprave neposredno odgovaraju za izvršavanje i primenjivanje saveznih zakona i drugih propisa i da nadležni savezni organi odlučuju o pitanjima u ovoj oblasti bez obaveznog prethodnog usaglašavanja stavova sa nadležnim republičkim i pokrajinskim organima. No, mada je to u nadležnosti organa federacije, i mada je propisan takav postupak u rešavanju pitanja iz takve nadležnosti treba pri tome imati u vidu našu novu ustavnu koncepciju o odgovornosti republika i pokrajina u vršenju zajedničkih poslova koji su povereni federaciji. I tako — iako su navedeni poslovi u nadležnosti organa federacije — republike i pokrajine učestvuju u ovim poslovima, jer novi koncept o



načinu utvrđivanja politike federacije omogućuje ravnopravno učešće i odgovornost republika i autonomnih pokrajina putem njihove odgovarajuće zastupljenosti u organima federacije.

Od posebnog je značaja nadležnost Predsedništva SFRJ, koju ima kao kolegijalni organ. Preko njega se neposredno ostvaruje učešće republika i pokrajina u ostvarivanju Ustavom utvrđenih prava i dužnosti federacije i usklađuju njihovi zajednički interesi radi postizanja ravnopravnosti naroda i narodnosti. S obzirom na značaj i prirodu narodne odbrane kao delatnosti Predsedništva SFRJ u oblasti narodne odbrane, ono je nadležno da utvrđuje osnove planova odbrane zemlje; da daje smernice za preduzimanje mera priprema i mobilisanja izvora i snaga zemlje za odbranu i za usklađivanje planova i mera društveno-političkih zajednica i radnih i drugih organizacija! da utvrđuje postojanje neposredne ratne opasnosti; da naređuje opštu ili delimičnu mobilizaciju i proglašava ratno stanje, ako Savezna skupština nije u mogućnosti da se sastane.

Kako smo već napomenuli Predsedništvo SFRJ je najviši organ rukovođenja i komandovanja oružanim snagama zemlje, što je i u političkom i funkcionalnom pogledu i jedino prihvatljivo rešenje s obzirom na nova rešenja organizacije federacije i položaja republika i pokrajina u njoj.

Realizam ustavnih rešenja u pogledu ratne organizacije društva i u pogledu nadležnosti za odlučivanje u ratu vidi se naročito u tekstu 35. amandmana, kojim se Predsedništvo ovlašćuje da po sopstvenoj inicijativi ili na predlog Saveznog izvršnog veća može za vreme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ratne opasnosti donositi uredbe sa zakonskom snagom o svim pitanjima koja se nalaze u nadležnosti Savezne skupštine. Isto tako, Predsedništvo može uredbama sa zakonskom snagom za vreme ratnog stanja i dok takvo stanje traje, a ako to zahtevaju interesi odbrane zemlje, obustaviti pojedine odredbe Ustava, koje se odnose na slobode i prava građana i prava samoupravnih organizacija, ili na sastav i ovlašćenja političko-izvršnih i upravnih organa. Razume se, pomenuta ovlašćenja Predsedništvo ima samo za slučaj ako Savezna skupština nije u mogućnosti da radi i dužno je da joj ove uredbe podnese na potvrdu čim ona bude u mogućnosti da se sastane.

Ovlašćenja koja u oblasti narodne odbrane ima drug Tito po osnovu funkcije Predsednika Republike utvrđena su uz uvažavanje potreba narodne odbrane i sadržaja nadležnosti koje pripadaju šefu države. S druge strane fond tih nadležnosti koje mu se poveravaju

izraz je dubokog poverenja naših naroda i narodnosti u druga Tita kao ličnost kadru da na najbolji način ostvari njihove političke interese i potrebe, da bude garant njihovog jedinstva i u odbrani zemlje.

Raspoložive snage zemlje moraju u odbrani biti upotrebljene na najefikasniji način. To omogućava samo sistem odbrane koji je jedinstven po cilju i kompaktan s obzirom na način organizovanja i funkcionisanja. Iako je uloga federacije u odbrani zemlje veoma značajna, u našim uslovima kompaktnost odbrambenog sistema ne ostvaruje se centralističko-tehnokratskim načinom vođenja odbrambenih poslova od strane vodećih organa federacije. Takav način vođenja odbrambenih poslova u našim uslovima je neprihvatljiv. S druge strane, samoupravni položaj naših društveno-političkih zajednica i radnih organizacija nije smetnja da se ostvari kompaktnost — idejna i akciona — kakva je potrebna s obzirom na uslove savremenog rata i ciljeva odbrane.

Time što društveno-političke zajednice samostalno, prema svojim mogućnostima i potrebama, organizuju i vrše opštenarodnu odbranu ne narušava se i kompaktnost odbrambenog sistema, jer se ova njihova aktivnost odvija u okvirima jedinstvenih načela i jedinstveno utvrđene nadležnosti, koja vodi računa o ustavnom položaju opština, pokrajina i republika s jedne i o zahtevima savremenog rata s druge strane. Zato se može reći da je naš sistem opštenarodne odbrane rezultanta dveju osnovnih komponenti: prirode društveno-političkog sistema zemlje i zahteva i prirode savremenog rata.

U svojoj celini ustavna rešenja (u ovom prilogu komentarisana su samo osnovna) kojima se reguliše oblast narodne odbrane, kako po svom sadržaju tako i po svom smislu, pretpostavljaju čvrstu pravno-političku platformu koja kao takva, tj. kao ustavna osnova narodne odbrane obezbeđuje sistematsko i kontinuirano pripremanje zemlje za odbranu uz angažovanje ljudskih i materijalnih potencijala na optimalan način. Politička karakteristika ustavnih rešenja je da se njima odbrana zemlje podružljava i kao takva postaje redovna delatnost, pravo i odgovornost svih društvenih faktora. Ne samo sa političkog i sa funkcionalnog stanovišta sva ustavna rešenja u oblasti odbrane međusobno su skladna i u celini predstavljaju kompleksan sistem.

Kao takva ustavna rešenja o narodnoj odbrani sigurno predstavljaju bitnu pretpostavku i uslov sposobnosti zemlje da ostvari trajnu nezavisnost i slobodu. Budući da su takva ustavna rešenja o narodnoj odbrani sama po sebi predstavljaju izvor snage naše odbrane.



Međutim, treba računati sa činjenicom da su i sa stanovišta odbrane zemlje od osobitog značaja i sva ostala ustavna rešenja, kojima se ostvaruje progresivni revolucionarni razvoj našeg društveno-političkog sistema. Valjanost rešenja u oblasti društveno-političkog sistema najneposrednije se odražava na odbrambene sposobnosti zemlje. Zato možemo reći da su nove ustavne promene u zemlji onoliko validne koliko one u svojoj ukupnosti doprinose jačanju odbrambene sposobnosti zemlje.

Potpukovnik  
Dr *Milan VUČINIĆ*