

## SISTEM OPŠTENARODNE ODBRANE I BEZBEDNOST SAMOUPRAVNOG SOCIJALISTIČKOG DRUŠTVA

Obično se koncepcija naše opštenarodne odbrane, u najširim okvirima, shvata i definiše kao: sistem teoretskih stavova i idejno-političkih pogleda na ciljeve i način odbrane organizovanja jugoslovenske zajednice i vođenje opštenarodnog odbrambenog rata.<sup>1</sup> Ovakva definicija samo donekle obuhvata idejno-političku i društvenu suštinu sadržanu u koncepciji; njoj treba dodati da odbrambeno organizovanje shvatamo istovremeno i kao bezbednosno organizovanje jugoslovenske zajednice, a bezbednost kao izraz i integralni deo odbrane. Taj elemenat, izvanredno značajan sa teoretskog, a još više sa praktičnog stanovišta, neophodno je jače osvetliti, jer polazimo od toga da je sistem opštenarodne odbrane značajan činilac bezbednosti i samozaštite našeg socijalističkog društva. U tome smislu navedenu, kao i svaku drugu definiciju koncepcije ONO, koja ne sadrži komponentu bezbednosti, smatramo nepotpunom. Isto tako je nužno u svaku definiciju utkati mere i akcije.

Podruštvljavanje funkcije bezbednosti i vrši se kroz organizovanost celokupnog društva, i to, pre svega, u okviru sistema opštenarodne odbrane, koji se u ustavnom amandmanu XXXIX podiže na rang ustavnog principa. Taj proces podruštvljavanja funkcija bezbednosti u našem samoupravnom društvu tek predstoji. Za sada su učinjeni samo prvi koraci.

Za polaznu osnovu u našem razmatranju sistema opštenarodne odbrane uzećemo odgovarajući stav osnovne Rezolucije Devetog kongresa SKJ — »Socijalistički razvoj u Jugoslaviji na osnovama samoupravljanja i zadaci Saveza komunista«, koji najpotpunije izražava celovitost koncepcije ONO. U odeljku XII Rezolucije navodi se:

»Zaštita teritorijalnog integriteta, punog političkog i nacionalnog suvereniteta i nezavisnosti SFRJ i njihova efikasna odbrana, bitan su uslov vlasti-

<sup>1</sup> Vidi: »Idejno-politička suština koncepcije opštenarodne odbrane«, »Narodna armija«, Mala biblioteka narodne odbrane, br. 11.

tog, slobodnog samoupravnog socijalističkog razvitka naše zemlje i prilog učvršćenju mira u ovom delu sveta. Savez komunista Jugoslavije stoji na stanovištu da je *izgradnja sistema opštenarodne odbrane jedino moguć i istovremeno najefikasniji oblik organizovanja svih snaga društva za uspešno suprotstavljanje svakom spoljnjem pritisku, za odbranu od agresije sa bilo koje strane.*

Izgrađivanje sistema opštenarodne odbrane predstavlja ostvarivanje ideje naučnog socijalizma o naoružanom narodu, u uslovima kada samoupravljanje postaje vladajući odnos u našem socijalističkom društvu i kada više ne postoje realne unutrašnje snage, koje bi mogle *bez podrške iz vana* da ga ozbiljno ugroze«. (Podvukli autori).

Citirani stav sadrži sve bitne elemente za celovito, kompleksno sagledavanje koncepcije opštenarodne odbrane, posebno funkcije bezbednosti kao koherentnog elementa sistema opštenarodne odbrane. Svakako, imamo u vidu i odgovarajuće pozitivno-pravne norme Ustava od 1963, Zakona o narodnoj odbrani od 1969. i amandmana XXXIX od 1971. godine, kao i dokumente društveno-političkih organizacija na temu opštenarodne odbrane, koje bi, možda, trebalo i analizirati.

Međutim, ne ulazeći u razmatranje širokog područja koncepcije opštenarodne odbrane i njenog sistema, mi ćemo se ograničiti na ono što je bitno za *b e z b e d n o s t*, shvatajući pojam bezbednosti kao *funkciju* i nerazdvojni deo samoupravnog društva, kao *conditio sine qua non* — uslov bez koga se ne može.<sup>2</sup> Takođe nećemo posebno ulaziti ni u pitanja sistema bezbednosti SFRJ, čije funkcionisanje predstavlja imperativ koji proizilazi iz koncepcije opštenarodne odbrane u uslovima u kojima se nalazi naša zemlja, u kome su nosioci funkcije bezbednosti postavljeni na najširu društvenu osnovu. Prema tome, pokušaćemo da obradimo sledeća pitanja:

a) *nužnost poimanja celovitosti koncepcije opštenarodne odbrane, iz čega bi proizišlo da je bezbednost najpuniji izraz i integralni deo tog sistema;*

b) *sadržina i karakter aktivnosti kojima se ugrožava bezbednost i podriva suverenitet — potreba tretiranja bezbednosnog suprotstavljanja, na najširim osnovama, samoupravnog društva;*

c) *elementi društvene samozaštite i njen razvoj u sistemu opštenarodne odbrane;*

d) *oružane snage i bezbednost kao društvena funkcija.*

Naravno da u okviru namene ovog osvrta nije mogućna, niti praksa to dozvoljava, neka detaljnija analiza, ali ćemo pokušati da prezentirani stavovi budu što jasniji, makar i u vidu konstatacija i zaključaka.

<sup>2</sup> Pojam bezbednosti se može shvatiti i kao organizacija ili stanje, a ovde se insistira na pojmu bezbednosti kao funkciji.

Razni autori su već više puta naglašavali da je samoupravni razvoj našeg društva bio odlučujući činilac prihvatanja i realizovanja koncepcije opštenarodne odbrane i da je to bio izraz i potreba društvenih odnosa naše zajednice na odgovarajućem stepenu njenog ukupnog razvoja. Na taj način, koncepcija predstavlja celovitu zamisao faktičke, suštinske odbrane našeg društva i u njoj su sadržani i vojnotehnički, organizacioni i drugi elementi, i, u istoj meri, društveno-politički imperativi u pogledu priprema društva za odbranu u slučaju oružane agresije. Međutim, isto tako i u pogledu nužnosti suprotstavljanja raznim dejstvima u periodu koji prethodi oružanoj agresiji, ako shvatimo da će ona uslediti na klasičan način, tj. upadom stranih oružanih snaga na našu državnu teritoriju. Koncepciju opštenarodne odbrane zato nije moguće tumačiti samo kao pogled na uže probleme odbrane, odnosno probleme oružane borbe, već se ona mora šire shvatiti.

Oružana borba predstavlja dominantan oblik otpora. Čak i u smislu odvratanja agresora, orijentacija na isticanje oružane borbe ima prvorazredan značaj. Međutim, mora se imati u vidu da je ona samo naročiti oblik političke borbe i ne može se nikako zamisliti bez veze sa ostalim oblicima otpora, odnosno priprema u okviru celine sistema opštenarodne odbrane. Štaviše, ni pojam oružane borbe nije adekvatan ako se pretežno svodi samo na upotrebu oružane sile, jer ta upotreba ima kompleksniji sadržaj i podrazumeva i sve druge oblike otpora, neophodnih priprema i obuke za taj otpor.

U Rezoluciji Devetog kongresa decidirano se naglašava da je izgradnja sistema opštenarodne odbrane jedino mogućan i istovremeno »najefikasniji oblik organizovanja svih snaga društva za uspešno suprotstavljanje svakom spoljnom pritisku«, itd., što znači da taj sistem obuhvata, prostorno i vremenski, i period pre samog akta oružane agresije, odnosno i sve obaveštajno-subverzivne aktivnosti koje su usmerene protiv naše zemlje, protiv narodne odbrane, a kojima je cilj da podriju pripreme za opštenarodnu odbranu.

Koncepcija opštenarodne odbrane, kao oblik suprotstavljanja agresiji, u uskoj je vezi sa odbranom nacionalnog suvereniteta, teritorijalnog integriteta i bezbednosti zemlje — koji se u savremenom periodu mogu ugrožavati na mnogo načina. Ona predstavlja krupan doprinos u borbi protiv rata i protiv primene sile u rešavanju međunarodnih problema, što je takođe jedna od dimenzija koncepcije ONO; dobiti mir — za naše društvo znači što i dobiti rat. Opštenarod-

na odbrana, i u okviru nje postavljena vojna organizacija, jeste u stvari koncepcija protiv rata, za njegovo ukidanje, odnosno eliminisanje kao metoda razrešavanja nesporazuma među državama. Međutim, realnost sadašnjeg trenutka — spoljni i unutrašnji aspekti položaja naše zemlje — ukazuje na to da je neopravdano i kratkovido koncepciju opštenarodne odbrane vezivati isključivo za akt oružane agresije, ne sagledavajući pri tome niz drugih (prisutnih) elemenata koji proističu iz priprema za agresiju, tj. iz mera, aktivnosti i postupaka koji treba da utru put uspešnoj agresiji, ili čak da doprinesu ostvarenju ciljeva i bez upotrebe oružanih snaga. U tom pravcu, na području obaveštajno-subverzivnih aktivnosti u međunarodnim odnosima postoje mnogobrojni primeri koji predstavljaju posebne fenomene.

Naš društveno-politički sistem, kome je imanentno podruštvljavanje politike i odlučivanja o svim zajedničkim i opštim interesima i poslovima, istovremeno je i najadekvatniji oblik društvenog organizovanja i s njim se lako mogu uskladiti pripreme za odbranu i potrebe bezbednosti.

Stoga se prilikom razmatranja sistema opštenarodne odbrane mora voditi računa da se ne naruši jedinstvenost njenog koncepta. Sistem deluje kontinuirano, i od trenutka kada je inaugurisan, poznat je njegov glavni strategijski zadatak; no, isto tako mora biti jasno koje zadatke rešava svakodneвно u borbi sa subjektima koji pokušavaju da ga razore i učine neefikasnim u odsudnom trenutku, ili subjektima koji eventualnom protivniku omogućavaju da lakše, bezbolnije i bez rizika ostvaruje svoje ciljeve. Zato pristup sistemu opštenarodne odbrane mora da bude celovit i da obuhvati, pored dve često isticane dimenzije opštenarodne odbrane — pripreme za oružani otpor i slamanje agresije na našu zemlju — i treću: u okviru priprema treba ostvariti suprotstavljanje obaveštajno-subverzivnim, psihološko-defetističkim i drugim dejstvima koja se izvode u periodu mira (istina relativnog) i raznim pritiscima koji imaju sve karakteristike »specijalnog rata«.

Odsustvo celovitog, jedinstvenog gledanja činilo bi sistem opštenarodne odbrane defektnim, nepotpunim, uljuljkivalo bi nas u iluziji da smo sve obavili i da samo treba da čekamo dan »D« ili »X«, pa da se s oružjem u ruci suprotstavimo agresoru. S druge strane, morali bismo da dobijemo sasvim jasne predstave o tome kakve su to aktivnosti koje mogu da utru put oružanoj agresiji na našu zemlju, odnosno pomoću kojih se mogu ostvariti uspešni ataci na naš suverenitet i nezavisnost. U međunarodnoj zajednici postoji priličan broj ovakvih pouka i iz prošlosti i iz savremene stvarnosti.

Pri ovakvom posmatranju stvari proizilazi da bezbednost u okviru opštenarodne odbrane u celini ima vrlo veliki značaj i ulogu, i to ne samo u momentu neposredne ratne opasnosti po našu zemlju, već i u prethodnoj fazi, u doba mira — kada treba da se uspešno nosi sa raznim manifestacijama, oblicima i metodima obaveštajno-subverzivnog delovanja. U miru se, dakle, mora efikasno delovati na slamanju raznih oblika »specijalnog rata«, a u tim okvirima i unutrašnjeg neprijatelja, na koga se sve više računa kao na vojnu komponentu i oslonac agresije; izvesno je da on u svim planovima, ma sa koje strane dolazili, ima važnu ulogu, mesto i namenu. Sasvim je sigurno da se u savremenim uslovima odbrana i bezbednost zemlje, kao i odlučujuća pobeda u ratu, postižu najvećim delom još u miru i da sveobuhvatan i kompleksan doprinos društva i svih njegovih delova bitno utiče na njegovu bezbednost.

S druge strane, nije teško zaključiti da će svaka eventualna agresija na našu zemlju imati kontrarevolucionarne ciljeve, pri čemu bi glavni cilj bio rušenje postojećeg društveno-političkog sistema i dovođenje na vlast »svoje« garniture — bez obzira koja bi blokovska strana bila u pitanju, odnosno koja bi se od njih pojavila kao agresor na našu zemlju. Za takav jedan poduhvat nužno je izvesti mnoge pripreme u miru. Ne videti sve te elemente u konkretnoj projekciji naše zemlje, kao objekta obaveštajnog istraživanja blokovskih sila, bilo bi ravno političkom analfabetizmu. U stvari, mi imamo sasvim jasne političke ocene najviših državnih i političkih foruma u zemlji o tim fenomenima,<sup>3</sup> međutim, ukazuje se potreba da se one realizuju preduzimanjem praktičnih i konkretnih mera na planu podružtvljavanja funkcije b e z b e d n o s t i u našem društvu, u okvirima sistema opštenarodne odbrane.

Shvatanja koja suprotstavljaju i konfrontiraju sistem opštenarodne odbrane, bezbednost i društvenu samozaštitu kao integralne delove sistema, kao nešto što se odvija i što treba da se odvija jedno mimo drugoga, u osnovi su defektna i može se reći antikoncepcijska. Opštenarodna odbrana je j e d i n s t v e n s i s t e m priprema samoupravnog društva za odbranu od agresije bilo koje vrste, bilo koga vida rata kojim se ugrožava naša nezavisnost i teritorijalni integritet — pa bilo da je u pitanju klasični, lokalni, ograničeni, termonuklearni, globalni ili »specijalni« rat i bilo kada da do njega dođe.

Kada se, makar i površno, analizira idejno-politička i društvena sadržina koncepcije opštenarodne odbrane i bezbednost kao funkcija,

---

<sup>3</sup> U mnoštvu dokumenata, konkretno u Rezoluciji sednice Predsedništva SKJ od septembra 1968. godine, zatim u zaključcima Komiteta konferencije SKJ za JNA od 4. decembra 1970.

vidi se da su im objekti zaštite identični i da među njima nema nikakvih razlika. Iz toga proizilazi da je bezbednost najpuniji izraz i integralni deo sistema opštenarodne odbrane. Drug Tito je u tome smislu pledirao da se i teritorijalna odbrana angažuje na probleme bezbednosti — u pogledu obuke, sticanja širih saznanja, pa čak i kontraobaveštajnih zadataka, rekavši: »Pripadnici teritorijalnih odreda i narod treba da znaju koje su im dužnosti sada — da oni nisu samo da povremeno vežbaju sa Armijom, nego da znaju i druge obaveze u kontraobaveštajnom radu i da rade po svim linijama«. <sup>4</sup> Isti stav drug Tito je ponovio, samo u drugom kontekstu, u svom govoru u Labinu 1. maja 1971. god., posle 17. sednice Predsedništva SKJ. Zbog značaja tog stava, daćemo ga u celini: »U poslednje vrijeme naročito smo osetili neverovatan pritisak. Zato smo se na sjednici Predsjedništva dogovorili da to sagledamo, da pronađemo korijene raznih obaveštajnih pokušaja prema našoj zemlji i onemogućimo unošenje u našu zemlju raznih dezinformacija. Prema svemu tome svi moramo biti budni. Jer nije dovoljno da na tome rade samo organi unutrašnjih poslova i naše kontraobaveštajne službe. Potrebna je budnost svih naših građana i građanki koji vole svoju zemlju, svih naših ljudi koji vole naš društveni sistem. Treba dobro paziti sa kakvim namjerama neki dolaze u našu zemlju, šta govore i čime se bave, i pomoći u tome odgovarajućim organima... Ne dozvolimo da nam se u zemlju ubacuje neka šesta kolona, nego da je u korijenu onemogućimo«. (Citirano prema listu »Narodna armija« od 7. maja 1971, str. 3).

#### SADRŽINA I KARAKTER AKTIVNOSTI KOJIMA SE UGROŽAVA BEZBEDNOST I PODRIVA SUVERENITET — POTREBA TRETIRANJA BEZBEDNOSNOG SUPROTSTAVLJANJA, NA NAJŠIRIM OSNOVAMA, SAMOUPRAVNOG DRUŠTVA

Više nego ikada ranije prisutna je spoznaja o snažnoj evoluciji obaveštajno-subverzivnog delovanja u međunarodnim odnosima. Konkretno manifestacije ove pojave sve su očiglednije i vidni su pokušaji legalizacije špijunaže u odnosima između velikih sila. <sup>5</sup> S tim

<sup>4</sup> Iz diskusije druga Tita na sednici Saveta narodne odbrane 3. jula 1970.

<sup>5</sup> Kao ilustracija mogu se uzeti primeri tajnih razmena špijuna između blokovskih država, koje rezultiraju iz tajnih pregovora, u kojima učestvuju zvanični, diplomatski i drugi predstavnici država, što predstavlja svojevrsan pokušaj legalizacije špijunaže kao oblika međunarodnih odnosa. U nezavisnim državama Afrike od 1963. do 1970. godine registrovan je 21 uspešan državni udar, od kojih su najveći broj inspirisale i organizovale inostrane obaveštajne službe, a posledice su bile smena naprednih režima Afrike i time sudbinsko skretanje sa pravca sopstvenog razvoja mnogih država. Prisustvujemo i obelodanjanju tajnih planova u upotrebi »specijalnih snaga« u eventualnom ratnom sukobu, pa i na teritoriji naše zemlje, itd.

u vezi, hteli mi to ili ne, moraju e v o l u i r a t i i shvatanja o nužnosti konkretnog bezbednosnog suprotstavljanja, na najširim osnovama, što ih nudi socijalističko samoupravno društvo koje, neminovnošću svog nastanka i razvoja, postaje cilj i objekat obaveštajno-subverzivnog delovanja blokovskih sila.

Politika sile i dominacije koja se manifestuje u posleratnom periodu u različitim, pa i u najgrubljim oblicima, rezultat je blokovske podela sveta i vojno-političkih doktrina nastalih na toj podlozi. Ceo period posle drugog svetskog rata karakterističan je, pored ostalog, i po tome što se u njemu vodio, i još uvek vodi, čitav niz lokalnih i regionalnih ratova,<sup>6</sup> koji u lančanom nizu zapljuskuju svet, što ima odraza i na našu zemlju.

Pored fenomena rata, evidentno je i stalno prisustvo obaveštajno-subverzivnih, psihološko-propagandnih aktivnosti, zatim političkih, ekonomskih, vojnih i drugih vidova pritisaka, infiltracije, mešanja u unutrašnje poslove drugih država — posebno malih i nezavisnih — koje vrše vodeće sile i blokovi. Neprekidno se regeneriše jedno stanje, u kome su stalno prisutni elementi koji izazivaju konflikte i narušavaju nezavisnost, suverenitet i bezbednost naroda i država, javne ili tajne pretnje izražene primenom sile i subverzija u svim vidovima. Mnoštvo pritisaka, stvaranja konfliktnih situacija i neizvesnost izbijanja novih lokalnih ili ograničenih ratova posebno je karakteristično za neka područja u svetu koja su, ili koja mogu biti, predmet pogađanja i sporazumevanja između velikih sila, kao što su, pored ostalih, Južna Evropa, Mediteran, Bliski istok i dr.

Svim tim aktivnostima, koje se izvode tajno, mahom u režiji, a ponekad i u praktičnoj realizaciji obaveštajnih službi, kao po pravilu, nastoji se dati izvestan izgled legalnosti. Ukoliko ovim službama uspe da »pronađu« bolje legende i da zašifruju svoje tajne akcije, odnosno da potru tragove svog učešća, utoliko im ostaje više prostora za političko-propagandno manevrovanje.

I našu zemlju ugrožavaju takva politika i pritisci. Vojno-politički položaj Jugoslavije postaje sve složeniji, a na to konstantno utiče, pored naše originalne koncepcije razvoja samoupravnih društvenih odnosa i samostalne, nezavisne i nesvrstane spoljne politike, i teška, konfliktna situacija u Sredozemlju i sve odlučnije nastojanje velikih sila da osiguraju što povoljniji položaj i na jugu Evrope. Zbog navedenih činjenica Jugoslavija je postala objekat od izuzetnog značaja i obaveštajnog interesovanja u okviru jednog šireg koncepta savremenog »specijalnog rata«.

<sup>6</sup> Prema nekim istraživanjima, od završetka drugog svetskog rata 9. maja 1945. do maja 1971. god. u svetu se vodilo 97 ratova.

Razumljivo je da ne možemo šire da razmatramo fenomen »specijalnog rata« u smislu na koji je ukazano u našim društveno-političkim forumima (odnosno na potrebu da se naši radni ljudi upoznaju sa njegovim elementima, kako bi mogli da uspešnije i efikasnije preduzimaju mere samozaštite). Istaći ćemo samo da taj rat ima sve karakteristike »mirnodopske agresije« (uzimajući uslovno ovaj termin), da se sastoji od javnih i tajnih aktivnosti obavestajno-subverzivnog, propagandno-psihološkog i neprijateljskog karaktera iz inostranstva, sa osloncem na unutrašnje neprijateljske i antisocijalističke snage. Te aktivnosti su usmerene na ugrožavanje nezavisnosti i podrivanje suvereniteta, i kao takve mogu da predstavljaju deo priprema za eventualnu oružanu intervenciju.

U sadašnjem trenutku »specijalni rat« prema našoj zemlji karakterišu sledeći elementi:

a) kontinuitet i prilagođavanje novim uslovima koji nastaju kao rezultat razvoja međunarodnih odnosa naše zemlje i unutrašnjih kretanja;

b) primena adekvatnih oblika aktivnosti za koje se smatra da će postići odgovarajući efekat;

c) u većoj meri izražena propagandno-psihološka dejstva, sračunata na stvaranje idejnih i političkih istomišljenika i savremene *p e t e k o l o n e* — koja ima širu platformu, ali slične zadatke kao i ona u prošlosti;

d) obavestajno istraživanje prošireno je na sve oblasti društva, a težišno je usmereno na njegove delove i područja od vitalnog (posebnog) značaja;

e) pokušaji izazivanja unutrašnje konfrontacije, razbijanje jedinstva i kohezije, predimenzioniranje ili iskrivljeno interpretiranje unutrašnjih problema i teškoća, lansiranje dezinformacija i poluistina, uz stvaranje psihoze »da se nešto mora desiti«;

f) stalno nametanje alternativa našem političkom opredeljenju i ignorisanje naše nezavisne pozicije, kao iluzije i utopije, itd.

Naša zemlja ima prilično iskustva u tom pogledu. Posleratne aktivnosti zapadnih država protiv naše zemlje, period Rezolucije IB, kao i neki docniji događaji, bili su ispunjeni elementima »specijalnog rata« i to za nas nije neka novina. Međutim, novina je u tome što je on u savremenom periodu podignut na vrlo visok nivo, u njemu se koriste tekovine nauke i tehnologije i angažovane su znatne snage i sredstva.



Kao što je već rečeno, u opštenarodnoj odbrani organizuje se i priprema opštenarodni oružani otpor, ali i svaka druga neophodna aktivnost pojedinaca, organizacija i institucija samoupravnog društva, nužna za slamanje agresije i očuvanje i ostvarivanje slobode i nezavisnosti države kao celine (materijalna proizvodnja, funkcija društvenih službi, političke funkcije, itd.). U sve to treba da je utkana i samozaštita, samoorganizovanje obezbeđenja i bezbednosti, počevši od radne organizacije, mesne zajednice, institucija komune, pa sve do federacije.

S obzirom na pomenutu evoluciju obaveštajnog delovanja u savremenim uslovima, bezbednost se u većini država organizuje na najširoj osnovi; pri tome se angažuju svi ili većina društvenih faktora, a u oružanim snagama komande, starešine i svi pripadnici. Međutim, ovo angažovanje društvenih faktora i snaga vrši se na takvim društveno-političkim osnovama da to dovodi do daljeg snajženja i širenja etatizma, odnosno birokratizacije u sferi društveno-političkih odnosa. Ove pojave izražavaju se i u dominaciji vojnog faktora u tim odnosima, proširivanju nadležnosti i ovlašćenja vojnih institucija, naročito u oblasti bezbednosti, kao i u ovlašćenjima i političkom uticaju službi bezbednosti.

Za razliku od takvih trendova u razvoju sistema bezbednosti u mnogim savremenim državama, sistem bezbednosti u SFRJ mogao bi da se definiše kao skup mera i aktivnosti koje, na ustavnim osnovama SFRJ kao savezne države i socijalističke samoupravne demokratske zajednice, preduzimaju organi vlasti i društvenog samoupravljanja, oružane snage i organizacije udruženog rada, radi zaštite nezavisnosti, teritorijalnog integriteta, ustavnog i pravnog poretka.

Razvoj sistema bezbednosti na ustavno-pravnim osnovama SFRJ karakterišu tri osnovna principa:

- a) društvena samozaštita kao osnova razvoja funkcije bezbednosti,
- b) decentralizacija poslova u vršenju funkcije bezbednosti,
- c) službe bezbednosti obavljaju uže i precizno određene specijalizovane poslove u funkciji bezbednosti, oslanjajući se na društvenu samozaštitu, pri čemu ih usmeravaju i kontrolišu predstavnička tela i organi društvenog samoupravljanja u društveno-političkim zajednicama.

Sva ova tri principa međusobno su povezana i čine jedinstvenu celinu. Zato posmatramo naš sistem bezbednosti kao sistem kojemu u

osnovi treba da leži društvena samozaštita, podruštvljavanje i funkcija bezbednosti kao klasične etatističke kategorije, uz odgovarajuću organizovanost celokupnog društva u pogledu mera i aktivnosti u oblasti bezbednosti, odnosno uz neprekidni proces postepenog menjanja klasičnih oblika i odnosa u toj oblasti.

Pod društvenom samozaštitom, kao osnovom na kojoj treba da počiva organizovanje i funkcionisanje bezbednosti u SFRJ, podrazumevamo: utvrđivanje i ostvarivanje interesa bezbednosti društvene zajednice putem društvenog dogovaranja i samoupravnog sporazumevanja, regulisanje i organizovanje bezbednosti kroz autonomna normativna akta u nadležnosti samoupravnih organizacija i sprovođenje mera bezbednosti kroz ostvarivanje samoupravnih prava u okviru samoupravnih organizama. Društvena samozaštita podrazumeva i inicijativnost i aktivnost građana pojedinačno u zaštiti dobara i vrednosti, koje je društvo kao takvo proklamovalo ili ustanovilo, od napada ili opasnosti bilo koje vrste.<sup>7</sup>

Društvena samozaštita zahteva određen nivo idejne i političke svesti, kao i obrazovanja i informisanosti. Međutim, ako bi i ti uslovi bili ispunjeni, društvena samozaštita još ne bi mogla biti efikasna, jer ona u savremenim uslovima ne može rezultirati iz nekog automatizma ili spontanosti samoupravnih odnosa. Društvena samozaštita podrazumeva ne samo intenzivnu, već i organizovanu aktivnost svih subjekata društveno-političke strukture.

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je otvorena i demokratska zajednica, uz to i relativno mala i nedovoljno razvijena zemlja, na politički i vojno-strategijski veoma osetljivom području. U takvim uslovima, odnosi slobode u cirkulaciji ljudi, ideja i roba, i potreba i interesa bezbednosti i odbrane zemlje impliciraju i odre-

---

<sup>7</sup> Iz ovde datih objašnjenja o tome šta podrazumevamo pod sistemom bezbednosti, a šta pod društvenom samozaštitom, izlazi da sistem bezbednosti smatramo širim i osnovnim, generičkim pojmom. Samozaštitu smatramo za sada još uvek elementom sistema bezbednosti koji je u procesu razvoja i koji pri tom transformira sistem bezbednosti. Naime, funkcija bezbednosti još uvek je primarno izražena kao delovanje organa političke vlasti (kroz zakonodavstvo, upravu, delovanje službi bezbednosti kao državnih organa), uz istovremeni razvoj samoorganizovanja osnovnih društvenih subjekata i njihovu samoupravnu aktivnost u ostvarivanju bezbednosti, sa osloncem na funkcije koje imaju još organi političke vlasti. To je odnos interakcije u okviru određenog političkog sistema.

Takav pogled na sistem bezbednosti i društvenu samozaštitu proizilazi iz prirode našeg društveno-političkog sistema, čiji integralni elemenat jeste i sistem bezbednosti. I u političkom sistemu isprepliću se funkcije političke vlasti i one društvenog samoupravljanja, koje se kroz odnose utvrđene Ustavom i društveno-političkom akcijom usklađuju i usmeravaju sa ciljem podruštvljavanja političkog sistema i svih njegovih delova (dakle, i funkcije i sistema bezbednosti).

dene protivrečnosti i teškoće u njihovom usklađivanju i razrešavanju. Usklađivanje ovih protivrečnosti i divergentnih interesa, koji se javljaju u pojedinim odnosima ili delovima društvene i privredne strukture, ostvaruje se kroz sistem opštenarodne odbrane. Opštenarodna odbrana treba sve više da se razvija kao samoupravna društvena funkcija — što i naznačuju ustavni amandmani — ali na jedinstvenim osnovama sistema koji utvrđuje federacija, polazeći od zajedničkih interesa i potreba naroda, narodnosti i radnih ljudi, pri čemu ustavni amandmani garantuju i ravnopravno učešće republika i pokrajina u definisanju zajedničkih potreba i interesa, kao i politike u njihovom sprovođenju. Učešće republika i pokrajina treba da izrazi ne samo interese pojedinih naroda i narodnosti kao takvih, već i interese radnih ljudi i njihovih organizacija udruženog rada, jer se republike i pokrajine konstituišu i kao samoupravne društveno-političke zajednice.

Na istim ustavnim i društveno-političkim osnovama treba da se utvrđuju i interesi i potrebe bezbednosti u opštenarodnoj odbrani. Sa stanovišta razvoja bezbednosti, kao društvene funkcije, ovde je posebno značajno istaći da se mere bezbednosti ostvaruju na utvrđenim jedinstvenim osnovama, kroz samoorganizovanje društvenih subjekata, kroz njihovu samoupravnu aktivnost. Dakle, ne samo, ili prvenstveno, kroz delatnost organa službi bezbednosti ili vojnih i drugih državnih organa, kojima bi se osnovni subjekti društvene i ekonomske strukture u tome podređivali ili potčinjavali. Pri tome, za osnovni društveni karakter takvog odnosa i nije bitno koliko bi u tom bilo svesnog i dobrovoljnog, a koliko pod efektom državne prinude.

Sa tog stanovišta, dakle, posmatramo razrešavanje protivrečnosti, divergentnih interesa i dilema kada je reč o interesima i potrebama bezbednosti narodne odbrane i raznih ograničenja koja oni nameću u sferi slobodne cirkulacije ljudi, ideja ili roba. Zaštita slobode, nezavisnosti i teritorijalnog integriteta zajednice SFRJ, razvojem socijalističkih samoupravnih odnosa, postaje sve više objektivni i integralni interes ogromne većine njenih građana. U tome je značajno i to da se određene mere i akcije bezbednosti valorizuju kao stvarna društvena potreba i interes u jednom društveno-političkom procesu i odnosima na demokratskim samoupravnim osnovama. Sigurno je da u jednom takvom društvenom mehanizmu izvanrednu ulogu ima subjektivni faktor — stanje svesti, obrazovanja i informisanosti. Zato i bezbednosna obuka mora biti postavljena na precizno programiranoj i najširoj osnovi. S tim u vezi je ogromna uloga društveno-političkih organizacija, jer su one upravo ona snaga koja oblikuje određenu društvenu svest.

Zbog svega izloženog prvenstveno je nužno normativno regulisati samozaštitu. Sa stanovišta bezbednosti u opštenarodnoj odbrani značajno je da građani, samoupravne organizacije i državni organi imaju razrađene kriterijume i utvrđeni mehanizam za preduzimanje mera samozaštite, posebno u kompleksu odnosa i aktivnosti sa inostranstvom i strancima, a i u sprečavanju raznih vidova obaveštajnih i neprijateljskih akcija uopšte. To je delimično ostvareno kroz podzakonske propise o sprovođenju mera bezbednosti i zaštiti tajnosti u NO, ali je posebno neregulisana odredba iz čl. 149 Zakona o NO, o kojoj će kasnije biti reči. S druge strane, nužno bi bilo regulisati prava i obaveze pomenutih subjekata i stručnih službi organa uprave u organizovanju i razvijanju samozaštite, kao i društvene funkcije bezbednosti. Pri tome na samozaštitu ne možemo gledati samo kao na stanje određene organizacije i mera u društvu, već i kao na proces koji se neprekidno razvija, zavisno od podruštvljavanja političkog sistema i sistema opštenarodne odbrane.

Međutim, u pogledu sistematske razrade mera samozaštite (i odnosa u njoj) kod nas još nije mnogo učinjeno, iako su stvoreni povoljni društveni, politički i ekonomski uslovi koji to omogućuju. Već je napomenuto da se u savremenom svetu (uključujući i najrazvijenije birokratsko-etatiističke sisteme) bezbednost sve više organizuje na najširoj osnovi, angažovanjem svih društvenih snaga. Međutim, efikasnost birokratsko-etatiističkog sistema bezbednosti nije znatno umanjena samo kroz njegov odnos prema čoveku, sopstvenom građaninu, već i jednom drugom njegovom osnovnom kontradiktornošću — što svojim regulama i merama iz jednog monopolističkog centra vlasti i upravljanja hoće da kontroliše, usmerava i ukalupljuje, u prividno neprobojne okvire, celokupne odnose i kretanja u jednom razvijenom društvu. Krutost, sa tendencijom konstantnog porasta raznovrsnih ograničavanja u društvenim, političkim i ekonomskim odnosima, prinuda, nepoverenje i strah u međuljudskim odnosima — propratne su manifestacije takvog sistema bezbednosti, u kojem, i zbog takvih njegovih karakteristika, osnovni oslonac u pogledu njegove efikasnosti predstavlja preponderantni državni aparat.

Samozaštita, kao način funkcionisanja bezbednosti, u društvu koje se razvija na socijalističkim samoupravnim osnovama, predstavlja sasvim drugi društveni kvalitet. Nije slučajno, s obzirom na društveno-političku prirodu sistema opštenarodne odbrane, da je u regulisanju samozaštite najviše i najkonkretnije postignuto upravo na planu bezbednosti u opštenarodnoj odbrani.

Realizovanje koncepcije opštenarodne odbrane, u okviru jedinstvenog sistema narodnoodbrambenih priprema, otkrilo je izvesne

slabosti i nedostatke u dosadašnjem razvoju sistema bezbednosti na osnovama društvene samozaštite, a, s druge strane, dalo i više novih oblika i značajnih podsticaja u izgradnji sistema bezbednosti — upravo na takvim osnovama. Pokazalo se da takav sistem bezbednosti nije samo društveno istorijski neophodan i opravdan sa stanovišta prevazilaženja birokratsko-etatističkih i drugih antisamoupravnih koncepcija i opasnosti u našem razvoju, već da on predstavlja isto tako društveno istorijsku neophodnost sa stanovišta koncepcije o opštenarodnom odbrambenom ratu.

Zakon o narodnoj odbrani sadrži značajnu odredbu za razvoj društvene samozaštite, kao inicijativne i organizovane aktivnosti samoupravnih subjekata. Ona je sadržana u članu 149; naime, građani, radne i druge organizacije i državni organi su dužni da o pojavama i aktivnostima koje mogu naneti štetu narodnoj odbrani i bezbednosti zemlje bez odlaganja obaveste nadležni vojni ili drugi ovlašćeni državni organ. Ova odredba ne predviđa sankcije za prekršioca (ukoliko neprijavlivanje u ovakvom slučaju ne bi predstavljalo krivično delo), pa bi se stoga moglo primetiti da je ona deklarativnog karaktera. Međutim, njen značaj je upravo u tome što predstavlja osnovu za organizovanje određene društveno-vaspitne i društveno-političke aktivnosti u odnosu na kreiranje ovako određene obaveze u političkom i moralnom smislu. S druge strane, ona pruža oslonac i pomoć službama bezbednosti pri izvršavanju njihovih zadataka u zaštiti narodnoodbrambenih priprema. Nedostaje, po našem mišljenju, jedan provodbeni propis koji bi bliže odredio kriterijume o pojavama štetnim po bezbednost NO.

Kao elemente samozaštite u sistemu opštenarodne odbrane vidimo i mere bezbednosti i zaštite tajnosti narodne odbrane, koje se u delokrugu samoupravnih organizama ostvaruju kroz autonomna normativna akta, a na bazi jedinstvenih kriterijuma i propisanog standarda obaveznih mera zaštite koje utvrđuje federacija. Na tom planu federacija je već donela mnoga normativna akta (propisi o kriterijumima i obaveznim merama zaštite za podatke koji predstavljaju državnu, vojnu ili službenu tajnu u narodnoj odbrani; propisi o zaštiti vojnih i drugih objekata od posebnog interesa za narodnu odbranu; propisi o snimanju teritorije iz vazduha, i dr.).

Kompleks tih novih propisa predstavlja sistemsku osnovu za organizovanje i sprovođenje raznovrsnih mera bezbednosti u opštenarodnoj odbrani. Međutim, realizovanje tih značajnih mera podrazumeva intenzivnu i organizovanu aktivnost svih subjekata društveno-političke strukture. Drugim rečima, zaštita narodnoodbrambenih priprema, kako je postavlja Zakon o NO, predstavlja integralni deo

društvene samozaštite ne samo po principima i načinu zaštite, već i po tome što je čitav koncept opštenarodne odbrane objektivno izraz organizacije i aktivnosti samoupravnog društva za odbranu od svake agresije. Tako se i principi sistema bezbednosti, zasnovani na društvenoj samozaštiti, najneposrednije i najvitalnije materijalizuju upravo kroz sve aspekte opštenarodne odbrane, posebno kroz njenu bezbednosnu zaštitu.

Organizovanje i sprovođenje čitavog kompleksa mera bezbednosti i zaštite tajnosti u narodnoj odbrani daje i šire konkretizovanu platformu za delovanje službi bezbednosti. To je dalji podsticaj ovim službama da se, na osnovama koje je postavio Četvrti plenum, u izvršavanju zadataka za koje su potrebni njihovi stručni metodi i razvijanje međusobnog sadejstva, kao i međusobnog pomaganja sa organima samoupravljanja, još snažnije integrišu u sistem samozaštite, a u krajnjem i u mehanizam društveno-političkog sistema.

Prema tome, sistem bezbednosti, sa merama bezbednosti kojima se zaštićuju narodnoodbrambene pripreme, mora biti adekvatan neophodnosti integrisanja bezbednosti u tako koncipiran mehanizam narodnoodbrambenih poslova i priprema. To znači da nadležnosti i odgovornosti u pogledu normative, regulative, organizacije i izvršnih funkcija moraju biti podeljene između subjekata samoupravnog društveno-političkog sistema, ali tako da budu obezbeđeni i zagaranтовани interesi i potrebe celine. Pri tome, treba polaziti od toga da bi u eventualnom ratu sistem bezbednosti u sastavu oružanih snaga i ratnog mehanizma zemlje mogao uspešno da funkcioniše jedino u uslovima dobro postavljene organizacije, usklađene sa svim vidovima opštenarodnog otpora i javne uprave, sposobne da prebrodi sve teškoće iznenadnog udara. Upravo zbog toga u ratnim pripremama treba stalno dograđivati organizaciju sistema bezbednosti, spremnu da uđe u eventualni rat, koji — pogotovu u početnom periodu — neće trpeti veće reorganizacije, jer bi svaka neorganizovanost u uslovima savremenog rata mogla imati neslućene posledice. S druge strane, sistem bezbednosti treba organizaciono postaviti tako da može od početka ratnih dejstava aktivno i ofanzivno da deluje u odnosu na agresora i njegov obaveštajni i subverzivni rad, a to se može postići samo koordiniranjem rada svih faktora društvene bezbednosti. Ta saradnja mora biti svestrana i postavljena na adekvatnim organizacionim osnovama.

Smatramo da će u tom pogledu značajnu ulogu imati buduće Predsedništvo SFRJ, sa svojom političkom inicijativom i usklađujućom funkcijom, koja na planu bezbednosti i odbrane zemlje treba posebno da dođe do izražaja kroz usklađivanje rada organa državne

bezbednosti i kroz ulogu i ustavne kompetencije Predsedništva u sistemu narodne odbrane.

## ORUŽANE SNAGE I BEZBEDNOST KAO DRUŠTVENA FUNKCIJA

Iz zakonske definicije funkcije oružanih snaga (čl. 4. Zakona o narodnoj odbrani) jasno proizilazi da oružane snage u našem ustavnom sistemu ostvaruju funkcije spoljne i unutrašnje bezbednosti, što je inače opšta karakteristika oružanih snaga u državnim sistemima.

Međutim, oružane snage u našem sistemu odlikuju mnogi značajni i specifični kvaliteti, s obzirom na to što njih sačinjavaju JNA i teritorijalna odbrana kao dve ravnopravne komponente jedinstvene celine. JNA predstavlja operativnu armiju, koju organizuje i priprema federacija kao udarnu oružanu silu, osposobljenu za sve vidove dejstava i sve uslove ratovanja. Teritorijalna odbrana predstavlja komponentu koju organizuju i pripremaju društveno-političke zajednice i radne organizacije, kao nosioci samoupravnog društvenog sistema. Jedinice teritorijalne odbrane dejstvuju samostalno ili sa jedinicama JNA. U određenim uslovima ratovanja one mogu postati osnovni nosilac oružane borbe. Teritorijalna odbrana, prema tome, nije »teritorijalni dodatak« državnoj oružanoj sili već, zajedno sa JNA, predstavlja oružane snage kao jedinstvenu celinu i osnovnu snagu sistema opštenarodne odbrane.

U etatičkim sistemima oružana sila i aparat policije javljaju se kao sila iznad društva u oba vida bezbednosti određene zemlje. Koncentracija moći u vrhovima vojne, političke i menadžerske birokratije dovodi do toga da njeni politički i ekonomski interesi determinišu politiku i akciju i na planu spoljne i unutrašnje bezbednosti, dakle, u uslovima otuđenosti tih funkcija od osnovnih društvenih snaga. Protivrečnosti između osnovnih grupa i slojeva birokratije, kao i između osnovnih klasa u tom društvu, odražavaju se i na delove državnog aparata koji vrše funkcije bezbednosti; otuda i objektivnih protivrečnosti između spoljne i unutrašnje bezbednosti u takvoj državi.

Društvu koje počiva na samoupravnim socijalističkim odnosima objektivno je tuđa agresivnost u odnosima prema drugim zemljama i narodima. S druge strane, osnovna opasnost za takvo društvo dolazi spolja, izvan njega samog. Naime, razvoj samoupravnih socijalističkih odnosa, u osnovi, odstranjuje iz društva korene antagonističkih interesa i formiranja osnovnih društvenih protivrečnosti i sukoba na klasnim i antagonističkim osnovama. Funkcije spoljne i unutrašnje bezbednosti u takvom društvu se podruštvljavaju, i upravo je reali-

zacija koncepcije opštenarodne odbrane materijalni izraz takvog procesa. Spoljna bezbednost nije više privilegovana oblast državne oružane sile, a unutrašnja bezbednost — profesionalnih službi bezbednosti. Koncepcija opštenarodne odbrane rešila je i pitanje integrisanja oružanih snaga u samoupravni društveno-politički mehanizam, i uz to integrisanje službi bezbednosti u jedinstveni sistem narodnoodbrambenih priprema. U ovakvim društvenim procesima i sistemskim promenama gubi se značaj klasične etatističke deobe funkcija bezbednosti na spoljnu i unutrašnju. Bezbednost samoupravnog društva je jedinstvena i nedeljiva, pre svega zato što je to društvena funkcija koja u društvenim procesima postaje sve više izraz samoorganizovanosti društva u zaštiti od agresije i ataka sila i snaga izvan njega.

Sve oružane snage organizuju sopstvenu bezbednosnu zaštitu jer je to imanentno njihovoj funkciji. Samozaštita naših oružanih snaga prevashodno je okrenuta spoljnom neprijatelju, u skladu sa osnovnom funkcijom koju vrše oružane snage u našem društvu. S druge strane, bezbednost naših oružanih snaga oslanja se na samoupravni mehanizam bezbednosti, na društvenu samozaštitu, kao i na specijalizovane službe u tom mehanizmu. Razumljivo je da je samozaštita oružanih snaga okrenuta i prema unutrašnjem neprijatelju, ukoliko on — kao potencijalna opasnost i aktivni faktor, inače neodvojiv od spoljnog neprijatelja — deluje u službi ovog protiv oružanih snaga i njihove bezbednosti.

Sa stanovišta razvoja bezbednosti, kao društvene funkcije, posebno je značajna teritorijalna komponenta oružanih snaga. U ustavnom amandmanu XXXIX definiše se teritorijalna odbrana kao »najviši oblik organizovanog oružanog narodnog otpora«. Što se tiče jedinica koje se u sastavu teritorijalne odbrane formiraju i u miru obučavaju, u odnosu na funkciju bezbednosti one imaju, pored njihovih borbenih zadataka, i značajne zadatke (čl. 13. Zakona o NO) da »obezbeđuju stanovništvo, teritoriju, radne i druge organizacije i organe društveno-političkih zajednica od svih vidova neprijateljske aktivnosti«, kao i da »u slučaju neposredne ratne opasnosti i u ratu . . . vrše i poslove javnog reda i javne bezbednosti«.

Prema tome, funkcije bezbednosti na određenoj teritoriji obavljaju u ratu snage bezbednosti teritorijalne odbrane i organi vlasti i uprave, kao i organi jedinica operativne armije za vreme dok borave na toj teritoriji. Sve te funkcije i snage bezbednosti na teritoriji organizacijski i funkcionalno se povezuju u izvršavanju svojih ratnih zadataka — kako za potrebe štabova narodne odbrane i teritorijalnih jedinica tako i za potrebe operativne armije i opštenarodnog otpora u celini.



Rešenja koja je sistem opštenarodne odbrane ustanovio kroz instituisanje teritorijalne odbrane daju i optimalne rezultate u vezi sa potrebom jedinstvenog usklađivanja svih faktora i snaga bezbednosti na teritoriji u ratu. Odredba o uključivanju milicije u teritorijalnu odbranu u ratu, činjenica da određene poslove javne bezbednosti obavljaju i jedinice teritorijalne odbrane, orijentisanost zadataka Službe državne bezbednosti u ratu na potrebe teritorijalne odbrane, sadejstvo teritorijalne odbrane sa operativnom armijom — čine organizacijski kompleks, kroz koji se uključuju sve komponente bezbednosti na teritoriji u ratu.

Činjenica da se milicija u ratu uključuje u teritorijalnu odbranu ne znači da štabovi NO time postaju i neke »policijske institucije«; naprotiv, oružani deo službi unutrašnjih poslova uključuje se u oružane formacije društveno-političkih zajednica kao nosilac opštenarodnog oružanog otpora. S druge strane, poslovi javne bezbednosti, koje u ratnim uslovima obavljaju jedinice teritorijalne odbrane, spadaju u one iz delokruga javne bezbednosti koji se izvršavaju oružanom zaštitom i kao takvi se neophodno integrišu u organizaciju opštenarodnog oružanog otpora.

Kroz organizaciju bezbednosti u teritorijalnoj odbrani, bezbednost opštenarodne odbrane dobija jednu od svojih bitnih sistemskih osnova. U bezbednosti teritorijalne odbrane stiču se sve komponente sistema bezbednosti, počevši od one osnovne — društvena samozaštita, kroz najšire oblike samoorganizovanja naoružanog naroda, do specijalizovane komponente — vojna, javna i državna bezbednost. Na jedinstvenim načelima organizovana bezbednost u teritorijalnoj odbrani, uz njeno vojno-stručno razvijanje i usavršavanje putem komandovanja, i društveno-političko usmeravanje koje obavljaju odgovarajuće institucije društveno-političkih zajednica, što rukovode teritorijalnom odbranom, predstavlja još u miru jedan od bitnih faktora u sprečavanju obaveštajno-subverzivne aktivnosti usmerene protiv bezbednosti i odbrane zemlje. S druge strane, sa stanovišta ratnih priprema, dobro organizovana bezbednost u teritorijalnoj odbrani pruža mogućnost najbržeg i najefikasnijeg prelaska na izvršavanje zadataka iz oblasti bezbednosti na teritoriji u ratu.

General-major  
*Stjepan DOMANKUŠIĆ*

Pukovnik  
*Milojko PANDAK*

Potpukovnik  
*dr Milivoje LEVKOV*