

MEĐUNARODNO — PRAVNI ASPEKT ZAKONA O NARODNOJ ODBRANI SFRJ

Zakonom o narodnoj odbrani naša zemlja dobija kompletan kodeks pravnih normi, a one služe kao osnov za mere i postupke koje naše društvo preduzima u odbrani zemlje. Prirodno je da se ovakav zakon mora oslanjati na norme međunarodnog prava, koje osuđuju rat i primenu sile u međunarodnim odnosima, i na pravila međunarodnog prava koja regulišu postupke ratujućih strana u oružanim sukobima.

Posle drugog svetskog rata mnoge države u svojim ustavima prihvataju osudu rata iz čl. 2 tač. 4 Povelje UN, u kome stoji da će se članice UN „u svojim međunarodnim odnosima uzdržavati od pretnje silom ili od upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti ma koje države“.¹

Sledeći naš ustav od 1963. godine, Zakon o narodnoj odbrani u prvim stavovima ističe da naša zemlja „dosledno sprovodi politiku mira, a protiv agresije i rata i agresivnih pritisaka bilo koje vrste u međunarodnim odnosima“. Kao što se vidi redaktori su imali u vidu činjenicu da je rat zločin u međunarodnom pravu, i da je kao takav posebno okvalifikovan u čl. 6 Statuta međunarodnog voj-

¹ U ustavu Austrije od 1929. godine (revidiran 1945. godine) u čl. 9 se kaže: »Opšte priznate norme međunarodnog prava važe kao sastavni deo prava Saveza« (znači i norme u čl. 2, tač. 4. Povelje UN — prim. autor); u ustavu Nemačke od maja 1949 (sa izmenama 1956. godine) ističe se u čl. 25 da opšta pravila međunarodnog prava postaju sastavni deo prava Saveza, ona imaju prednost nad zakonima i proizvode neposredna prava i obaveze stanovnika teritorije Saveza, a u čl. 26. pod naslovom »Zabrana agresivnog rata« kaže se da su protivne ustavu radnje koje su preduzete da naruše miran i zajednički život naroda i koje su preduzete u tom cilju, osobito radi pripremanja agresivnog rata itd.; u čl. 5, tač. 3 Ustava DR Nemačke od 3. maja 1949. godine: »Ni jedan građanin neće moći da učestvuje u ratnim akcijama koji ciljaju da porobe ma koji narod«. Slične obaveze nalazimo u ustavu Danske, Norveške, itd. (*Les Constitutions européennes*, Mirkine Guëtzevitch, Paris 1951. T. I II). U svom ustavu Burma se izričito odriče rata kao instrumenta nacionalne politike (čl. 211), a u ustavu Japana ima posebno poglavlje u kome se navodi da japanski narod odbacuje rat zauvek kao suvereno pravo nacije »ili pretnju ili upotrebu sile kao sredstva za regulisanje međunarodnih sporova«. Slično i ustav Južne Koreje, itd. (*Les Constitutions d'Asie et d'Australasie*, Paris, 1965. pp. 87, 111, 505, et suiv.)

nog suda u Nirmbergu² na osnovu koga je suđeno nemačkim ratnim zločincima posle drugog svetskog rata. Pored toga, u uvodnim načelima postoji intencija, da se, pored otvorene agresije, osudi i svaka druga agresivna akcija države, tj. agresivni pritisci „bilo koje vrste”. Ovo nas navodi na zaključak da je politika naše zemlje nepomirljiva i sa svakom akcijom koja se zasniva na pritisku ili pretnji silom u međunarodnim odnosima. Tako široko shvaćen zločin protiv mira nalazimo i u Nacrtu kodeksa zločina protiv mira i bezbednosti čovečanstva, koji je izradila Komisija za međunarodno pravo UN 1954. godine³ i sadržaju mnogih drugih međunarodnih bilateralnih i multilateralnih dokumenata. Bez obzira što ovaj Nacrt kodeksa nije postao pozitivni pravni tekst, kao, uostalom, što nemamo ni pravne definicije agresije, ipak su norme u ovim dokumentima prihvaćene od naprednih pisaca i naprednih državnih politika u odnosima među državama. Prihvatajući tako široko politiku borbe protiv rata i primene sile ceo zakonski tekst treba posmatrati kao skup pravnih normi, namenjenih isključivo radi odbrane zemlje, jer je po čl. 51 Povelje UN svakoj državi članici UN garantovano „urođeno pravo na individualnu ili kolektivnu samoodbranu”.

Premda je rat međunarodni zločin, realnost današnje situacije je takva da čovečanstvu nije pošlo za rukom da ga isključi iz života društva, odnosno, pre bi se moglo reći, da nije skoro protekao ni jedan dan od usvajanja Povelje UN da se negde nije odvijao oružani sukob. Logično je bilo da se u tekstu Zakona istakne ocena pojedinih oružanih sukoba što je uostalom urađeno i u načelima Ustava. Naime, u preambuli Zakona se ukazuje da naša zemlja „priznaje opravdanim samo nacionalnooslobodilačke ratove koje vode porobljeni narodi protiv osvajača i okupatora i odbrambene ratove koje napadnute zemlje vode protiv agresora”.

Iz stilizacije citiranog teksta proizilazi u stvari da se, gledano sa stanovišta međunarodnog prava, radi o dve vrste situacija u kojima država i narod mogu zakonito pribеći upotrebi oružane sile: a) u oružanom otporu koji preduzima narod za svoje nacionalno oslobođenje protiv oružane sile metropole koja želi da mu spreči pravo na samoopredeljenje;⁴ b) u legitimnoj upotrebi oružanih snaga protiv agresora korišćenjem prava na samoodbranu, što pred-

² U Statutu Suda stoji: »a) Zločin protiv mira, tj. planiranje, pripremanje, započinjanje ili vođenje agresorskog rata ili rata kojim se krše međunarodni ugovori, sporazumi ili garancije, ili učestvovanje u nekom zajedničkom planu ili zaveri za izvršenje ma kog od gore navedenih dela« (Nirnberška presuda, izd. Arhiva za pravne i društvene nauke, Beograd 1948).

³ U Nacrtu kodeksa se kao zločini smatraju, pored ostalog, i svaka pretnja, pribegavanjem bilo kojem od akata agresije, pripremanje upotrebe sile u agresivnoj nameri, organizovanje oružanih bandi, izazivanje građanskog rata, kršenje obaveza iz ugovora o ograničenju naoružanja, itd. (Vidi šire: dr M. Sukijasović: *Pojam agresije u međunarodnom pravu*, izd. Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 1967, str. 127-8).

⁴ Bez obzira što je unutrašnji oružani sukob (građanski rat) sa stanovišta međunarodnog prava unutrašnja stvar države, ipak naša politika ceni kao opravdanom i revoluciju, koja bi se oružanim putem sprovela protiv preživelog režima koji se na drugi način ne bi mogao ukloniti.

stavlja ne samo „urođeno” pravo države već, u izvesnom smislu, međunarodno-pravnu obavezu, jer braneći se dosledno protiv napadača ona je u poziciji da se prva odupre međunarodnom zločinu — agresiji. U istom smislu radi se i o oružanoj borbi protiv okupatora, koji je uspeo da potisne branioca sa određene teritorije.

Borba naroda protiv kolonijalne uprave, danas se već smatra legitimnim sredstvom za ostvarenje prava na samoopredeljenje. Takav zaključak proizilazi iz nekoliko međunarodnih dokumenata, čija se pravna valjanost ne može osporavati, iako se neke kolonijalne sile ponašaju potpuno suprotno. Pored načela Povelje OUN i skup normi u gl. XI (Deklaracija o nesamoupravnim teritorijama), obavezuje države upraviteljice ovim teritorijama da razvijaju delatnost koja je usmerena na savremeni razvoj ovih naroda, i da vode dužan račun o političkim težnjama i tih naroda „u cilju postupnog razvijanja njihovih slobodnih ustanova” itd.

Mnogi narodi su posle drugog svetskog rata pravo na samoopredeljenje stekli oružanom borbom i drugim oblicima otpora. Energičan proces emancipacije ovih naroda imao je veliki uticaj na to da se nezavisnost kolonijalnih naroda postavi u oštrijem pravnom vidu. Naime, Generalna skupština UN je 14. decembra 1960. godine usvojila „Deklaraciju o davanju nezavisnosti kolonijama i narodima pod kolonijalnom upravom”, što postavlja konkretnu pravnu obavezu kolonijalnim silama u pogledu prava na samoopredeljenje kolonijalnih naroda. U tač. 4. Deklaracije se kaže: „Sve oružane akcije ili kaznene mere svih vidova koje su upravljene protiv zavisnih naroda treba da prestanu”. To praktično znači da kolonijalne sile treba da prestanu sa primenom sile protiv naroda u kolonijama koje želi da ostvari pravo na samoopredeljenje. Posebno su u tom pravcu usmerene one norme u Deklaraciji u kojima se svečano proklamuje neophodnost brzog i bezuslovnog okončanja kolonijalizma „u svim njegovim oblicima i manifestacijama”.

Na osnovu ovih stavova, napredno međunarodno pravo opravdano zastupa stanovište da, ukoliko se narod u kolonijama digne na oružje da bi sebi obezbedio pravo na samoopredeljenje, ima pravo na samoodbranu, a kolonijalna vlast koja mu silom sprečava to pravo, po ovakvom pravnom osnovu može se okvalifikovati kao agresor. Zakon o narodnoj odbrani priznavanjem „nacionalno-oslobodilačkih ratova”, u stvari, izražava naše stanovište da su ovakvi oružani sukobi i borba naroda u kolonijama zakoniti i po međunarodnom pravu.

Što se tiče druge vrste ratova, treba istaći da je reč o klasičnoj odbrani države protiv napadača. To je oveštano pravo svake države, za što se, u stvari, u vreme mira i priprema. Ovome treba dodati i obavezu UN da pruži svu pomoć žrtvi napada, što je regulisano i Poveljom.

Ideja Zakona polazi od pretpostavke da će agresor po pravilu biti okupator zato je i dodata njegova kvalifikacija „osvajac”, te je produžetak te borbe u stvari korišćenje prava na samoodbranu u novim vojničkim uslovima. Okupator koji je u agresiji postigao momentalnu korist, ne može po ideji zakona, da računa da je rešio

rat u svoju korist. U međunarodnom pozitivnom pravu izričito je regulisana zakonitost otpora naroda, bez obzira što je teritoriju zaposeo okupator.

Zakonski tekst je, u stvari, kodeks prava i obaveza svih činilaca našeg društveno-političkog sistema, koje su sračunate na organizaciju, pripreme i izvođenje opštenarodne odbrane Jugoslavije „za slučaj da bude napadnuta i ugrožena njena sloboda i nezavisnost, suverenitet i teritorijalni integritet”. Analogno tome u čl. 4. dat je zadatak oružanim snagama da „obezbeđuju suverenitet, ustavni poredak, nepovredivost i celokupnost Jugoslavije...”

Koristeći pravo na odbranu, svaka je država ovlašćena da je pripremi u mirno vreme kako najbolje odgovara njenim istorijskim, geografskim, materijalnim i drugim okolnostima. Pravo na odbranu uključuje pravo da država sprema armiju i druge elemente oružanih snaga, oruža se i organizuje otpor, stupa u međunarodne odbrambene sporazume, utvrđuje državnu granicu itd., pod uslovom da ove mere ne budu pretnja miru i bezbednosti drugih država. Ove mere u nekim prilikama mogu da posluže kao prevencija za uzdržavanje agresora od svojih planova.

Mere koje je SFRJ regulisala u Zakonu ne mogu da znače pripremu za preventivni rat, već se zakonodavac čvrsto drži pravila međunarodnog prava u čl. 51 Povelje. Zapravo ovaj sistem mera stupa u akciju u slučaju oružanog napada na SFRJ, jer pravo na individualnu ili kolektivnu samoodbranu po čl. 51 Povelje dolazi u obzir samo u slučaju oružanog napada, a ne i drugog neprijateljskog akta, koji ne bi bio praćen oružanim akcijama. U tom slučaju država je ovlašćena, pozivom na samoodbranu, da upotrebi oružane snage u ratnim operacijama. To je jasno izneto u Zakonu: „Socijalistička Jugoslavija, koristeći iskustva NOR-a, izgrađuje svoju koncepciju opštenarodne odbrane kao jedino mogući oblik suprotstavljanja oružanoj agresiji”.

U uvodnim načelima Zakona našle su mesta i one norme međunarodnog prava koje ukazuju na uzajamne obaveze Jugoslavije i organizovane međunarodne zajednice u održavanju mira i bezbednosti u svetu, bilo da je mir narušen zbog agresije na našu zemlju ili drugde. Shvatanje tih obaveza izneto je na taj način što naš zakonodavac odbranu zemlje smatra istovremeno sastavnim delom „borbe za svetski mir i zato, oslanjajući se u odbrani od eventualne agresije na svoje snage, Jugoslavija računa i sa širokom podrškom i pomoći svih miroljubivih snaga u svetu, kao i sa podrškom Organizacije ujedinjenih nacija, koja je, prema svojoj Povelji, dužna da zaštiti legitimna prava svih svojih članica”.

Zakonski tekst je u ovoj postavci veoma realan. U današnjoj organizovanoj međunarodnoj zajednici, sopstvene oružane snage su, pre svega, odlučujući faktor, koje mogu da obezbede nezavisnost i integritet, ali se daje i dužno uvažavanje organizaciji UN, koja po Povelji ima upravo prevashodnu dužnost u očuvanju mira i bezbednosti u svetu i u tom cilju da se nađe od pomoći žrtvi agresije kako bi ova mogla odbiti napadača.

Radi se, naime, o međunarodno-pravnoj instituciji kolektivne samoodbrane, čiji je mehanizam u Povelji detaljno utvrđen, iako je u praksi neefikasan. Naime, na osnovu čl. 39 Povelje, Savet bezbednosti UN utvrđuje u svakom konkretnom slučaju da li postoji napad, ugrožavanje ili narušavanje mira, i preporučuje ili odlučuje kakve mere treba preduzeti za očuvanje mira i bezbednosti u svetu. U tu svrhu on može preduzeti kolektivnu akciju ili bilo koju drugu meru „vazduhoplovnim, pomorskim ili suvozemnim snagama”. Ovim momentom pravo na samoodbranu pretvara se u kolektivnu odbranu u okviru svetske organizacije. Da bi se to ostvarilo i organizovale oružane snage UN, po čl. 43 Povelje, utvrđena je obaveza, po kojoj se države obavezuju da stave na raspolaganje Savetu bezbednosti „oružane snage, pomoć i olakšice, uključujući tu i pravo prolaza, koji su potrebni radi održavanja međunarodnog mira i bezbednosti”. Po čl. 47 Povelje ustanovljen je Komitet vojnog štaba koji treba da pruža savet i ukazuje pomoć Savetu bezbednosti radi održanja međunarodnog mira i bezbednosti, upotrebi i komandovanju snaga. Povelja je postavila šemu koja se do danas nije mogla ostvariti zbog poznatih međunarodnih političkih prilika. Slučaj Koreje, Konga, izraelsko-egipatskog sukoba, Kipra i sl. po gornjoj šemi nisu ni rešavani.

S druge strane, u zakonskom tekstu je jasno izražena spremnost naše zemlje da kao član OUN doprinese održanju svetskog mira i bezbednosti. U tu svrhu postavljani su u čl. 4 Zakona zadaci oružanih snaga SFRJ da pored zaštite sopstvenog suvereniteta, ustavnog poretka, nepovredivosti i celokupnosti Jugoslavije „izvršavaju zadatke koji proističu iz međunarodnih obaveza zemlje u odbrani mira i bezbednosti u svetu”. Sličan stav prema međunarodnim obavezama utvrdio je i Ustav u svojim načelima (odjeljak VII) na taj način što je istakao da se Jugoslavija u svojim međunarodnim odnosima „pridržava načela Povelje UN, ispunjava svoje međunarodne obaveze i aktivno učestvuje u delatnostima međunarodnih organizacija kojima pripada”. U Zakonu je ova opšta obaveza konkretizovana za oružane snage, i na taj način utvrđena je njihova pozicija kao svojevrsnog instrumenta naše miroljubive spoljne politike.

Takva funkcija naših oružanih snaga može se ostvarivati preko raznih zadataka koje dobijaju po međunarodnom mandatu, počev od raznih mera za održavanje reda na demarkacionim linijama, raznim vrstama mirovnih operacija, međunarodne policije itd., a mogu biti upotrebljene kao borbene snage UN radi kolektivne akcije protiv agresije. Međutim, uključivanje oružanih snaga članica UN radi izvršenja gornjih zadataka, usled nesavršenosti sistema kolektivne bezbednosti i neostvarene šeme Povelje, u današnjem svetu zavisi od pristanka svake države da li će se odazvati pozivu svetske organizacije, jer zasad ta pravna obaveza nema automatsko dejstvo. Ipak, naša zemlja se nije odnosila negativno prema svim sličnim akcijama koje su dosad preduzimane. Naprotiv, smatramo da je svaka isključivost u tom pogledu nesaglasna sa međunarodnim pravom, iako ima ozbiljnih primedbi na način formiranja, funkcion-

sanja i komandovanja snagama OUN koje su dosad slate u međunarodnim misijama od Koreje do Kipra. To bi bio isključivi slučaj kad bi se oružane snage SFRJ po Zakonu o narodnoj odbrani mogle uputiti u neku akciju van zemlje.

U kontekstu zakonskih normi, interesantno je sagledati kakve se vrste oružanih formacija misle spurotstaviti agresoru, kao i način njihove upotrebe. To je posebno važno sa stanovišta međunarodnog prava, jer nije skoro nikad bilo sporno pravo države da organizuje odbranu na način koji njoj najbolje odgovara, i u tu svrhu mobilise ljudske i materijalne faktore. Međutim, vrste ratnika, prostor i način njihovog dejstva, često je bio predmet diskusije od velikih militarističkih sila kad se postavilo pitanje međunarodno-pravne odgovornosti za zločine koji su počinili pripadnici njihovih oružanih snaga protiv male zemlje i njenih raznih vojnih formacija.

Kategorije oružanih snaga SFRJ regulisane su u čl. 10. „Oružane snage Jugoslavije sačinjavaju Jugoslovenska narodna armija i teritorijalna odbrana“, a u st. 2 pripadnikom oružanih snaga Jugoslavije u ratu se smatra „i svaki građanin koji organizovano i sa oružjem učestvuje u borbi protiv neprijatelja“.

U teoriji međunarodnog prava, od vajkada je bilo interesantno pitanje strukture oružanih snaga. Za razliku od „redovnih“ oružanih snaga, koje su se smatrale pravno zakonitim ratnicima i čiji pravni status niko nije osporavao, za ostale vojne formacije, koje se u oružanom sukobu pojavljuju, uvek su bile prisutne dileme, da li ih sve i pod kojim uslovima kao zakonite ratnike priznaje međunarodno pravo.

U tom pogledu pored JNA, tekst Zakona o narodnoj odbrani ukazuje na osnovne konstitutivne elemente jedinica teritorijalne odbrane, relevantnim za njihovo priznanje u međunarodnom pravu. Naime, u st. 2 čl. 12 ističe se da teritorijalnu odbranu „sačinjavaju jedinice i službe teritorijalne odbrane, a u ratu — i milicija“. Po čl. 14, st. 1, jedinice teritorijalne odbrane obrazuje „opština, pokrajina i republika“, a može ih obrazovati i radna organizacija (st. 3), i to „od vojnih obveznika raspoređenih ratnim rasporedom u te jedinice, i od dobrovoljaca“ (čl. 15, st. 1). Slične jedinice predviđaju mnoge države u vojnim kodeksima, i računaju sa ovim formacijama kao veoma važnom komponentom u odbrani.

Genezu tog problema nalazimo u teoriji klasika međunarodnog prava, ali pri kraju prošlog veka buržoazije evropskih sila pristupaju kodifikaciji ugovornih pravila kojima se reguliše status legalnih ratnika, a istovremeno teži da se stave van domašaja međunarodnog prava ostale vojne formacije koje ne ispunjavaju te uslove. Opšte sociološke uslove za to treba videti u pojavi masovnih armija, čestih ratova za stvaranje nacionalnih država, uvođenju tehnike i potrebe čvršće vojne discipline i sl. Tako se u međunarodnom pravu rodio fenomen deobe oružanih snaga „na regularne i neregularne oružane snage“. Očigledna su bila i nastojanja militarističkih sila u Evropi da onemoguće malim i ekonomski slabim državama da neprijatelju mogu da suprotstave i druge vojne formacije sem redovnih oružanih snaga.

Međutim, još je u Haškom pravilniku o zakonima i običajima rata na kopnu od 1899. i 1907. godine utvrđeno nekoliko normi o uslovima za međunarodno-pravno priznanje oružanih snaga u ratu koje u izvesnom smislu predstavljaju kompromis u korist malih država. U čl. 1 Pravilnika je rečeno: „Ratni zakoni, prava i dužnosti se ne primenjuju samo na vojsku već i na miliciju i dobrovoljačke odrede koji ispunjavaju sledeće uslove: 1) da imaju na čelu ličnost odgovornu za svoje potčinjene; 2) da imaju stalni znak za razlikovanje koji se može raspoznati na odstojanju; 3) da otvoreno nose oružje i 4) da se pri svojim operacijama pridržavaju zakona i običaja rata”.

Pored toga u čl. 2 je rečeno da i „stanovništvo neokupirane teritorije koje se na približavanje neprijatelja spontano digne na oružje protiv napadačkih trupa, nemajući vremena da se organizuje u skladu sa čl. 1, biće smatrano kao učesnik u ratu, ako otvoreno nosi oružje i ako poštuje zakone i običaje rata”. Još je tada postavljeno pitanje (delegat Belgije) da li osvajaču treba priznati pravo, a narodu zabraniti da uzme učešća u borbi protiv osvajača. Predsednik jedne potkomisije, ruski delegat De Martens, istakao je da narod koji želi da se žrtvuje u sopstvenoj odbrani ne treba ni u kom slučaju da bude u tome sprečen.⁴ Zato je ova ideja kodifikovana u uvodu IV konvencije o zakonima i običajima rata (De Martensova klauzula) u kojoj se iznosi da, dok jedan potpuniji kodeks zakona ne bude donet, „stanovništvo i zaraćene strane ostaju pod vlašću i zaštitom načela međunarodnog prava, koje proističe iz običaja ustanovljenih između prosvetljenih naroda, zakona čovečnosti i zahteva javne svesti”. Napredna doktrina se permanentno poziva na ove stavove kao pravne izvore za legalni status raznih oružanih formacija (partizani u pokretu otpora) koje su vodile borbu protiv okupatora.

Neki vojni sudovi posle drugog svetskog rata nisu uvažavali ovakve pravne izvore, već su se upuštali u suptilno ispitivanje činjenica od formalnog značaja, a one su išle na štetu naroda koji su ustali protiv okupatora, premda su saveznici te pokrete obilato koristili. Tako je, Američki vojni sud u Nirnbergu zastupao shvatanje da je rat protiv Jugoslavije i Grčke značio povredu međunarodnog prava (Brian—Kolegovog pakta 1928. godine). Isto tako — po oceni suda — „teritorije koje su Nemci okupirali bile su administrirano potpuno suprotno zakonima rata”.⁵

Međutim, navedene činjenice su za isti sud bile irelevantne u pogledu ocene zločinačkih dela zbog kojih su nemački vojni funkcioneri bili optuženi (List i ostali).

Bila je odbačena ocena tužioca Tejlora u kojoj je izneta misao da zbog nezakonitog prisustva okupatorskih trupa u ovim područjima one nemaju nikakvo pravo, a stanovništvu je slobodno da deluje kao zakoniti branilac, jer ne duguje istu poslušnost okupatoru koji je do teritorije došao zločinom, a poredak održava zverstvima.⁶

⁵ *Actes Conférences International de la Paix, La Haye, 18 mai—29 juillet 1899* T. III pp. 11 et. suiv.

⁶ *Trial of War Criminals*, U.S. Military Tribunal, V. Hostage Case No 10, Washington novembar 1950.

Međunarodni vojni sud za glavne zločine imao je drugačiji stav. Borci NOV su bili priznati od svih saveznika u potpunosti, iako su ih Nemci nazivali „banditima” i bandama”.⁷ Ajzenhauer je 9. juna 1944. godine izdao proglas kojim štiti borce pokreta otpora u Francuskoj (FFI — Forces françaises de l'Interieur⁸ kao sastavni deo svojih snaga i da će svaka represalija protiv njih biti povreda međunarodnog prava. Na Teheranskoj konferenciji iznet je sledeći stav velikih sila: „Konferencija se saglasila da se partizani u Jugoslaviji potpomognu do najveće moguće mere provijantom i opremom kao i operacijama komandosa”.⁹

Praksa drugog svetskog rata je bila isuviše teška da bi se priznanje ovakvih ratnika u oružanom sukobu moglo i dalje prepustiti samovoljnim tumačenjima. Zato je prilikom prve kodifikacije pravila ratnog prava došlo do izričitog priznanja partizana u vidu pokreta otpora. U čl. 4. Ženevske konvencije o zarobljenicima 1949. godine regulisano je da „ratni zarobljenici u smislu ove konvencije jesu lica koja pripadaju jednoj od sledećih kategorija, a koja su pala pod vlast neprijatelja...”. To su „pripadnici ostalih milicija i pripadnici ostalih dobrovoljačkih jedinica, podrazumevajući tu i pripadnike organizovanih pokreta otpora, koji pripadaju jednoj strani u sukobu i koji dejstvuju izvan ili u okviru svoje sopstvene teritorije, čak i da je ta teritorija okupirana...”, s tim da ispunjavaju već iznete uslove u Haškom pravilniku.

Sa stanovišta međunarodnog prava logično je pretpostaviti da je naš zakonodavac imao u vidu tri pravna osnova koja pokrivaju status ovih vojnih formacija.

Na prvom mestu, i to je po našem mišljenju osnovna intencija zakonskog teksta, radi se o kategoriji „vojska”, (redovna oružana sila), za koju posebno Haški pravilnik ne propisuje uslove već polazi od pretpostavke da ona ispunjava uslove za status legalnih ratnika. Na takav zaključak nas navodi i st. 2 čl. 1 Haškog pravilnika, u kome se kaže: „U zemljama gde milicija i dobrovoljački odredi sačinjavaju vojsku ili joj pripadaju oni su obuhvaćeni pojmom vojska”. Upravo oni su deo oružanih snaga po našem zakonu iako nisu vojska po profesiji, i u tom pogledu pravno imaju iste obaveze kao i rezervni sastav JNA, koji u ratu ima isti tretman kao aktivni deo JNA.

U međunarodnom pravu se nigde ne kaže da oni moraju biti vojska po profesiji, zato njihovo povremeno pozivanje na vojne vežbe, a ne stalni kasarnski život, nema uticaja na kvalifikovanje u međunarodnom pravu. Uostalom nema ni jedne zemlje u svetu koja u doba rata ne mobilise rezervnu armiju koja inače ne živi u ka-

⁷ Slično stanovište kod Trajnin-*Question of Gerila Warfare in the Laws of War*, American Journal of International Law, No 40/46, Sawicky-Châtiment encouragement-Revue International (Sotille) 1948. No 3. p. 240.

⁸ *Trial of the major War Criminal*, Vol. VII Proceeding 5. februar 1946. Nuremburg 1947, pp. 430—436.

⁹ Rousseau — *Droit international Public*, Paris 1953, p. 558.

¹⁰ *Ujedinjene nacije — Zbirka dokumenata*, izd. Arhiva za pravne i društvene nauke, Beograd 1948. god.

sarnama, niti je profesionalna u doba mira, pa nikad nije došao u pitanje pravni status ovih vojnika kao pripadnika redovnih oružanih snaga u međunarodnom pravu. Za međunarodno pravo je bez značaja da li će se one zvati radničke, omladinske i sl., kao što je bez značaja da li se jedinice neke zemlje zovu gardijske ili nose naziv neke istorijske ličnosti, mesta itd.

U drugom slučaju njihov status kao legalnih ratnika može se temeljiti na čl. 1 Haškog pravilnika od 1907. godine, koji je namenjen za miliciju i dobrovoljačke odrede, pod uslovom da imaju na čelu ličnost odgovornu za svoje potčinjene, da imaju stalan znak za raspoznavanje koji se može videti na rastojanju, da otvoreno nose oružje i da se pridržavaju zakona i običaja rata u svojim operacijama. Na ovakav pravni status upućuju nas norme u Zakonu koje govore o njihovom autonomnom statusu, nadležnostima društveno-političkih zajednica i radnih organizacija u pogledu njihovog formiranja i upotrebe, o posebnim štabovima za komandovanje, itd.

Mada zadaci, koji su tim jedinicama određeni u Zakonu, nisu odlučujući u tom pogledu, jer bi ih normalno izvršavale jedinice JNA kad drugih vojnih jedinica ne bi bilo, ipak, iz činjenice da su explicitno namenjeni ovim jedinicama valja zaključiti da je to jedna karakteristika više koja daje mogućnost njihovog tretmana kao milicijski i dobrovoljački odredi po Haškom pravilniku.

Najzad, polazeći od zadataka koji su utvrđeni u tač. 2 čl. 13 Zakona o NO da „na privremenoj zaposednutoj teritoriji vode oružanu borbu protiv neprijatelja i produžavaju opštenarodni otpor“, kao i stavova u Zakonu da jedinice teritorijalne odbrane u određenim uslovima mogu postati „osnovni nosilac oružane borbe“, moglo bi se govoriti o njihovom međunarodno-pravnom statusu kao snaga „pokreta otpora“. U tom cilju poučno je utvrditi da III ženevska konvencija ne ograničava njihovo vojište već ono može biti „izvan ili u okviru svoje sopstvene teritorije čak i da je ta teritorija okupirana“ pod uslovom da je taj pokret organizovan i da pripada jednoj strani u sukobu.

Elementu organizovanosti služe zakonske odredbe o štabovima, sadejstvu sa JNA, nadležnosti društveno-političkih zajednica u rukovođenju sa njima, nadležnosti centralnih vojnih organa za obuku i uvežbavanje i uopšte odgovornost države da one dejstvuju skladno operativnim zamislima vrhovne komande. Usled toga irelevantna bi bila činjenica za međunarodno pravo što se čak i pojedinac, građanin SFRJ, može naći odvojen od jedinice sa oružjem u ruci, jer je i kao takav dobio po Zakonu nalog da vodi borbu protiv neprijatelja, i ta njegova akcija nije usmerena radi banditizma ili posebne lične koristi, što bi ga stavilo van domašaja Zakona i običaja rata.¹¹

¹¹ Često se vodi diskusija o položaju diverzanata (komandosa). Nema pravne razlike između ovih boraca i ostalih ratnika i ako su pojedinačno i u manjim grupama poslati u akciju, pod uslovima koje smo naveli, a posebno uslov: da diverziju vrše na zakoniti cilj napada (vojni transporti, luke, aerodrom, itd.). Nemci su u prvo vreme komandose streljali, a od momenta iskrcavanja saveznika u Normandiji i posle ostalih opomena menjaju stav prema njima.

Može se očekivati da će agresor, koji je privremeno zaposeo deo teritorije Jugoslavije i, po svojoj oceni, uspeo da ga okupira, ovim jedinicama morati da prizna status „ostalih milicija” i „ostalih dobrovoljačkih odreda” u kojima su uključeni i pripadnici „organizovanih pokreta otpora” kako to propisuje citirani čl. 4 Ženevske konvencije od 1949. godine, dok bi u bazi njihovog sadejstva sa jedinicama JNA bilo normalno da ih tretira kao nekad klasičnu „vojsku”. No, bilo da ih prizna po ma kojem od navedenih pravnih osnova, to ne može biti od značaja za neku gradaciju njihovog tretmana u međunarodnom pravu. Pored formalnih opštih uslova, koje traži međunarodno pravo za priznavanje ovih ratnika i koji neće doći u pitanje, Zakon je nastojao da posebno istakne da će se svi pripadnici oružanih snaga (JNA i teritorijalna odbrana) u svojim operacijama „pridržavati uvek i pod svim okolnostima pravila ratnog prava o humanom postupku sa ranjenim i zarobljenim neprijateljem”. To je osnovni uslov od kojeg je uvek u istoriji zavisio recipročni postupak.

U Zakonu o narodnoj odbrani nalazimo naše pravno shvatanje o drevnom institutu međunarodnog prava, odnosno, ratnog prava — okupaciji. Razrađujući stav Ustava SFRJ, u čl. 7 Zakona se propisuje da „niko nema pravo da prihvati i prizna okupaciju zemlje ili njenog dela”. Ratna okupacija (occupation bellica) je jedno faktičko stanje u kome se nalazi teritorija i njeno stanovništvo, zbog napuštanja te teritorije od branioca usled superiornosti vojne sile protivnika. Takva okolnost uslovljava da okupator na toj teritoriji organizuje vojnookupacionu vlast, koju može i silom da održava.

U čl. 42 Haškog pravilnika se kaže: „Teritorija se smatra okupiranom kada je stvarno potčinjena vlasti neprijateljske vojske”, i ona se prostire „samo na teritoriji gde je ta vlast ustanovljena i u stanju je da se održava”. Dakle, međunarodno pravo pretpostavlja da može biti okupirana cela teritorija države ili neki njen deo ma i najmanji. Bitno je, s druge strane, da se branilac silom natera da napusti teritoriju, da ne bude otpora koji bi značio da još faktička vlast okupatora nije u stanju da se uspostavi, ili ako je uspostavljena da se održi, a stanovništvo koje se tu zateče da se natera na poslušnost i disciplinu. To su osnovni atributi „faktičke” vlasti. Ako toga nema, neprijatelj ne može da se smatra okupatorom.

Branilac je po međunarodnom pravu ovlašćen da se suprotstavi napadaču da ovaj ne bi vojnički pokorio teritoriju, a ako je vojnički zauzme, makar i privremeno, da na njoj organizuje oružani i drugi otpor i ne dozvoli da neprijatelj uspostavi faktičku vlast. S druge strane, ako je neprijatelj i za momenat uspostavio faktičku vlast, branilac je ovlašćen da ga otporom spreči da je održi i koristi ovlašćenja koja mu daje Haški pravilnik kao okupatoru. Ukoliko se kontinuirano nastavi borba po dubini rasporeda agresora onda vlast okupatora nije ni zasnovana. Tek u ovom slučaju se realizuje navedena norma o zabrani okupatora. Takvo je shvatanje o okupaciji i navedenih normi međunarodnog prava i Zakona o narodnoj odbrani.

Ukoliko bi agresor zauzeo deo teritorije nastavljaju borbu jedinice teritorijalne odbrane i stanovništvo u raznim vidovima ot-

pora. Najzad po slovu našeg Zakona ne isključuje se mogućnost da se na privremeno zauzetoj teritoriji nađu jedinice JNA. Usled toga, pogrešno je smatrati da je u našem zakonu samo izvršena terminološka zamena „okupacija” pojmom „privremeno zauzeta teritorija”, već je svesno uveden ovaj pojam. Nepriznavanje okupacije kao faktičkog stanja po našem zakonu upućuje na zaključak da ulazak agresora na deo teritorije SFRJ znači njegovo prisustvo na vojišnoj teritoriji na kojoj ga čeka svenarodni otpor.

U tom cilju je važna norma u Zakonu (u čl. 7, st. 3) da „ako neprijatelj privremeno zaposedne teritoriju zemlje ili njen deo, građani, organi društveno-političkih zajednica, radne i druge organizacije koji se nalaze na toj teritoriji nastavljaju sa oružanom borbom i otporom i izvršavaju naređenja organa koji na tom delu teritorije rukovodi opštenarodnim odbrambenim ratom”.

Navedeni stavovi Zakona temelje se na osnovni atribut države — suverenitet, koji se prostire na sve građane i celu teritoriju unutar koje je isključena svaka jurisdikcija neke strane države. Štaviše, i kad bi cela teritorija bila okupirana, međunarodno pravo ne priznaje promenu suvereniteta u korist okupatora, mada bi u tom slučaju suverena vlast države bila privremeno u suspenziji. Gledano sa tog stanovišta, naš zakon polazi od pretpostavke da sila neprijatelja ne može biti faktor koji bi na privremeno zaposednutoj teritoriji uslovio suspenziju naše legitimne vlasti. Zato su u istom stavu propisane obaveze, da svi činioци odbrane u takvoj situaciji nastavljaju sa borbom i otporom i „izvršavaju naređenja organa koji na tom delu teritorije rukovodi opštenarodnim odbrambenim ratom”. Ova norma u punom vidu koristi međunarodno pravo koje daje slobodu nacionalnom zakonodavstvu da utvrđuje uslove i mogućnosti za prihvatanje okupacije ili pak za njenu zabranu. Na ovaj način se može adekvatnije ostvariti ustavno-pravna postavka u Ustavu SFRJ o „neotudivosti” prava na odbranu zemlje, kao i međunarodno-pravna norma u čl. 51 Povelje UN o „urođenom” pravu svake države na samoodbranu.

Međutim, u ovim slučajevima mogu se očekivati različite ocene suverena-branioca i osvajača-agresora u uslovima faktičkog stanja okupacije. Agresor će pretendovati da je samim prisustvom vojske na tuđoj teritoriji uspostavio faktičku vlast, pa će iz toga izvlačiti pravo na radnje koje mu pripadaju kao okupatoru, dok će branilac negirati postojanje faktičke vlasti okupatora. Čitava stvar se rešava kroz otpor i borbu, gde je jedna i druga strana ovlašćena po ratnom pravu da izvojuje pobedu, ali kome će ona pripasti zavisi od snage. Upravo, ako snaga otpora suverena bude efikasnija i žilavija postiže se realizacija zakonske norme o nepriznavanju okupacije. Pa i kad bi invazor zaista uspostavio okupatorsku vlast, međunarodno pravo štiti stvarnog suverena i ne dozvoljava okupatoru da se ponaša kao novi suveren.

U tom pogledu međunarodno pravo služi kao jak pravni instrumenat snagama otpora. Postoji skup pravnih normi koje neposredno ili posredno ovo regulišu. U čl. 4 Haškog pravilnika nameće se obaveza okupatoru da poštuje „zakone koji su na snazi u zemlji izuzev apsolutne sprečenosti”. U čl. 44 se pominje da je „zabranjeno

zaraćenoj strani prisiljavati stanovništvo okupirane teritorije na davanje podataka o vojsci druge zaraćene strane ili o njenim odbrambenim sredstvima", u čl. 45 „zabranjeno je prisiljavati stanovništvo okupirane teritorije na polaganje zakletve neprijateljskoj sili". Najzad i čl. 51 IV ženevske konvencije od 1949. godine još jedanput potvrđuje ovaj princip: „Okupirajuća sila ne sme da prinudava zaštićena lica da služe u njenim oružanim ili pomoćnim snagama. Zabranjen je svaki pritisak ili propaganda kojima je svrha dobrovoljno pristupanje tim snagama".

Polazeći od takvog shvatanja suvereniteta, bez obzira na mogućnost njegovog punog korišćenja u nekim slučajevima, država je ovlašćena da preduzme sve što joj stoji na raspolaganju, da ne dođe ni privremeno u situaciju da joj suverena prava budu suspendovana. Pošto naš zakon pretpostavlja da legitimna vlast države, iako neprijatelj zaposedne teritoriju, neće biti suspendovana, u čl. 84 se propisuje da je svaki građanin dužan „izvršavati svoje obaveze u pogledu narodne odbrane i na teritoriji koju je neprijatelj privremeno zaposeo".

Ovaj problem je bio od posebnog značaja za sudove posle drugog svetskog rata. Naime, pravna ocena faktičkog stanja okupacije bila je relevantna za Američki sud u Nirnbergu, pri oceni legalnosti dejstva partizana,¹² a taktika jedinica NOV bila je za sud od značaja za utvrđivanje njihovog statusa u međunarodnom pravu.¹³ Međutim, iako je pomenutom sudu bilo poznato shvatanje Međunarodnog vojnog suda za glavne zločine u Nirnbergu, strogo pozitivistička primena međunarodnog prava na ove slučajeve imala je negativnog odraza, u oceni suda o zakonitosti NOV. Tek će u Ženevskim konvencijama 1949. godine biti definitivno i izričito rešeno ovo pitanje i raščišćene dileme u međunarodnom pravu. Na taj način potvrđena je taktika partizana i njihov značaj kao ratnika uopšte bilo da ratuju na okupiranoj ili privremeno zaposednutoj teritoriji, ili sadejstvuju sa operativnom armijom na frontu.

U Zakonu (čl. 7) je skladno Ustavu rečeno: „Niko nema pravo da prizna ili potpiše kapitulaciju zemlje ili kapitulaciju oružanih snaga". Iako ovaj stav nije nov značajno je što se prema Zakonu kažnjava kao protivzakonit akt.

Još je švajcarski ustav (čl. 11) 1874. godine propisao: „Vojna kapitulacija se ne može zaključiti". Francuski vojni zakonik (Code

¹² Naime, američki sudovi su stali na stanovište da je nemačka armija bila sposobna da drži pod kontrolom Jugoslaviju i Grčku u svako doba sve do evakuacije 1944. godine. Po presudi izlazi, da su Nemci, kad god su hteli, mogli uspostaviti fizičku kontrolu u svakom delu teritorije, iako je NOV oslobađala veliki deo teritorije. Dakle, činjenica faktičke vlasti okupatora po oceni suda isključuje pravnu mogućnost otpora. (*Trial of War Criminals* op. cit.)

¹³ Sud je bio mišljenja da su u Jugoslaviji i Grčkoj postojale gerile. Uznemiravanjem neprijatelja neorganizovanim snagama, koje obično nisu dovoljne za otvorene borbe, gerila se bori, »ali ne predstavlja boračku snagu«. Zato su Nemci bili po mišljenju suda žrtve iznenađenog napada od strane neprijatelja koji se povlačio i mešao sa narodom, te nemačke trupe nisu mogle da ih uhvate u otvorenoj borbi. (*American Journal of international Law*, jan. 1947. p. 211.)

de Justice Militaire) u čl. 233 kažnjava smrću svakog generala i komandanta koji kapitulira na otvorenom polju (en rase campagne), sa vojnim degradiranjem ako je kapitulacija imala za rezultat polaganje oružja od strane trupa i ako, pre nego što je zaključeno, nije učinio sve što propisuje pravo i čast.¹⁴ Na sličan način je i vojno-krivični zakonik Srbije strogo ograničavao mogućnost kapitulacije.

U međunarodnom pravu vojna kapitulacija predstavlja veoma staru ustanovu kao i rat. U Haškom pravilniku od 1907. godine (čl. 45) ovaj institut je regulisan na taj način što kada se jednom ugovori „među stranama ugovornicama mora se voditi računa o vojničkoj časti” i „mora biti strogo poštovana od obeju strana”. Međunarodno pravo posmatra kapitulaciju kao sporazum između zaraćenih strana kojim se okončava otpor jedinice ili tvrđave, dela fronta, grada, cele armije, itd.

Istorija je pokazala kako su sporazumi o kapitulaciji koje su zaključivale i vrhovne komande pogaženi. Kad je kralj Leopold (27./28. maja 1940. godine) potpisao kapitulaciju, belgijska vlada je izjavila da će se reorganizovana vojska boriti.¹⁵ Isti je slučaj kad je francuska vojska bila opkoljena 25. juna 1940, gde je jedan deo komandnog kadra odbio da posluša naredbu o kapitulaciji i predaji i javno postavio pitanje odgovornosti vlade za takav akt.

U pogledu osude naš zakon je pravno izjednačio radnje „priznanja” i „potpisivanja” kapitulacije. Očigledno, se radi o zabrani takvog akta onome ko ga potpiše ili usmeno ugovori, i onome ko se prema tome aktu obaveže. Naime, kapitulacija se može ugovoriti usmeno i pismeno. Ovako široka formulacija koja osuđuje i radnju „priznanja” kapitulacije odnosi se i na starije instance — civilne i vojne — koje uvažavaju takav akt potčinjenih, kao i na instance koje su potčinjene i u položaju da poštuju svaku naredbu pretpostavljenog. To je urađeno na generalni način jer u protivnom „neotuđivo pravo” na odbranu ne bi moglo biti ostvareno, već bi se dala pravna mogućnost njegovog otuđenja protivniku, i davanje obaveze da se neće protiv njega odbrana nastaviti — jednom reći priznanje onog ko kapitulira da je pobeđen.

Zbog toga se u uvodnim načelima Zakona ističe: „Zato niko nema pravo sprečiti građane socijalističke Jugoslavije da oružjem u ruci vode borbu protiv neprijatelja koji je napao zemlju...”. Dakle, zakonodavac polazi od analogije da kao što ni potčinjeni ni bilo ko drugi ne može da posluša naredbu pretpostavljenog ili nekog drugog organa, koja je usmerena na širenje zločina, u nadi da će na taj način biti oslobođen krivnje jer je delovao po naređenju pretpostavljenog, tako bi i poslušnost naredbe o kapitulaciji značila poslušnost zapovesti vršenju zločina, jer je ustavotvorac takvu radnju kvalifikovao kao zločin koji se kažnjava po Zakonu.

Pukovnik
dr Gavro PERAZIĆ

¹⁴ Lubrano-Lavadera: *Les lois de la guerre et de l'occupation militaire*, Paris, 1956. pp. 42—43.

¹⁵ M. Radojković: *Rat i međunarodno pravo*, Beograd, 1947. st. 84.