

General-pukovnik

Miloš ŠUMONJA

NARODNA ODBRANA U NACRTU USTAVA SFRJ

Nacrt Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije izražava revolucionarne promjene našeg društveno-ekonomskog i političkog sistema. O suštini i značaju tih promjena do sada je mnogo toga rečeno, posebno u govorima drugova Tita i Kardelja, i zapisano i u Platformi za pripremu stavova i odluka Desetog kongresa SKJ. Sva ta obrazloženja treba da posluže kao polazna osnova u proučavanju i potpunijem razumijevanju bitnih karakteristika Nacrta ustava.

Novi ustavni sistem naslanja se na prethodni društveno-ekonomski i politički razvoj i, u osnovi, predstavlja organski nastavak odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a, Ustava iz 1946, Ustavnog zakona iz 1953. i Ustava iz 1963. godine. U svim tim dokumentima, koji su od historijskog značaja za naš revolucionarni razvoj, isticano je rukovodeće načelo da radnička klasa mora biti odlučujuća društvena snaga. Revolucionarni karakter i sadržaj novih ustavnih promjena je u tome što se u bazi i u društvenoj nadgradnji, u cjelokupnom procesu društvene reprodukcije, najdoslednije afirmiše takva uloga radničke klase.

Drug Tito u poznatom ekspozeu na Opštem saboru Federacije, između ostalog, kaže:

»Promjene koje ostvarujemo, dakle, imaju historijski značaj. Nije u pitanju samo dotjerivanje ili dorada postojećeg Ustava, već revolucionarne promjene u bazi našeg društva, u produkcionim odnosima, a isto tako i u čitavoj nadgradnji. Mislím da mogu s punim pravom reći da proizvođači i svi radni ljudi nikada u historiji nisu bili bliže ostvarivanju vizije klasika marksizma o raspolaganju rezultatima svoga rada i njihovoj odlučujućoj ulozi u vođenju cjelokupne politike društva«.

Prema tome, u pitanju je pravo radnog čovjeka da bude stvarni nosilac suverenih prava ne samo na političkom već i na ekonomskom i odbrambenom području našeg društvenog života, što, s gledišta odbrane, ima izuzetno veliki značaj.

Promjene ustavnih odredbi o narodnoj odbrani proizilaze iz ukupnog sadržaja i karaktera ustavnih promjena i čine njihov sastavni dio. Najvećim dijelom te odredbe su bile formulisane već prilikom usvajanja ustavnih amandmana, posebno amandmana XLI, koji se u cjelini tiče narodne odbrane u amandmanima XXIX, XXX (tačka 5), XXXI, XXXIV, XXXVI, i XXXVII, koji takođe djelimično obuhvataju pitanja narodne odbrane.

Nacrt ustava sadrži promjene koje su već utvrđene u amandmanima, ali ih bolje sistematizuje, dopunjuje i djelimično mijenja novim odredbama, a u Osnovnim načelima Nacrta ustava unet je nov odjeljak o narodnoj odbrani što čini bitno nov kvalitet. Predviđeno je ukidanje Vojnog komiteta i u perspektivi uvođenje delegata Predsjedništva SFRJ u visokim vojnim komandama. U sklopu izgradnje novog skupštinskog sistema jednu od osnova čine i delegacije aktivnih vojnih starješina i građanskih lica na službi u oružanim snagama. U dijelu o sudstvu i tužilaštvu reguliše se materija za vojno sudstvo i vojno tužilaštvo.

NACRT USTAVA SFRJ USTAVNO-PRAVNO IZRAŽAVA KONCEPCIJU ONO

Nacrt novog ustava u odbredbama o narodnoj odbrani polazi od osnovne postavke, koja je zapisana i u Rezoluciji Devetog kongresa SKJ, da snaga i vitalnost odbrane naše zemlje zavise od udruženih napora cijelog društva, svih radnih ljudi, svih naroda i narodnosti, svih radnih i društvenih organizacija i društveno-političkih zajednica. To praktički znači da razvoj socijalističkog samoupravljanja kao društvenog odnosa, uz punu afirmaciju radničke klase kao vodeće društvene snage, omogućava da se u službu odbrane zemlje uključe sve ljudske i materijalne snage našega društva i da se na taj način na osnovi općenarodne odbrane iskoriste sve neiscrpne mogućnosti našeg društva za odbranu i zaštitu, posebno za vođenje oružane borbe i za sve druge oblike borbe i otpora protiv eventualnog agresora.

U stvari, Nacrt ustava SFRJ ustavno-pravno izražava koncepciju općenarodne odbrane kao osnovu našeg odbrambenog sistema. Bitna karakteristika koncepcije u našem društveno-političkom smislu jeste podruštvljavanje odbrambenih poslova, a to znači da odbranu neposredno organizuje društvo u cjelini i to naše samoupravno

socijalističko društvo, za razliku od nekih drugih modela odbrane, u kojima su svi vojni poslovi pretežno ili u cjelini u rukama države i njenih organa. Razumije se da će odgovornost države i državnih organa u odbrambenim poslovima biti i nadalje jasno izražena, ali u sklopu dominantnog samoupravnog društvenog odnosa. Transformisanje države vodi ka tome da državni organi postanu organi radničke klase, koji će služiti razvoju i učvršćenju samoupravljanja. Ustavne promjene izražavaju suštinu te transformacije.

Time, dakle, što je radnička klasa kao nosilac udruženog rada ustavno postala subjekt odlučivanja o svim društvenim poslovima, uključujući i odbrambene, učinjen je odlučujući korak u daljem podruštvljavanju odbrane.

Za naše radne ljude i građane odbrana zemlje nije samo najviša dužnost i najveća čast, već i njihovo neotuđivo i neprikosnoveno pravo, koje im više niko ne može ni oduzeti ni ograničiti. S te tačke gledišta, Nacrt ustava verifikuje ono što je već postalo dio naše stvarnosti, i u svijesti ljudi i u praktičnim materijalnim pripremama. Na taj način se otvara i najšira perspektiva za dalji razvoj i dogradnju sistema općenarodne odbrane u svim njegovim elementima.

ODBRANA NEOTUĐIVO PRAVO RADNIČKE KLASA I SVIH NAŠIH NARODA I NARODNOSTI

Nacrt ustava SFRJ polazi od toga da je odbrana vitalan interes radničke klase i da je stoga jačanje njenog uticaja, njene vodeće društvene uloge, neophodno i u oblasti odbrane. Radnička klasa i svi radni ljudi kao subjekti socijalističke samoupravne izgradnje učestvuju u donošenju odluka o svim društvenim poslovima, pa i odbrambenim. To je i razumljivo ako se ima u vidu da je odbrana izraz nepovredivih i opštih interesa radnih ljudi i uslov za nesmetan razvoj socijalističkog samoupravljanja.

Iz takvog načelnog pristupa proizilazi to da za organizacije udruženog rada i sve druge društvene organizacije i službe odbrana zemlje predstavlja dio njihovih svakodnevnih aktivnosti, njihovih prava, dužnosti i odgovornosti. One odlučuju o većini pitanja koja se tiču odbrane, kao što su, na primjer, priprema zemlje za rat, organizovanje proizvodnje u ratu, civilne zaštite, društvene samozastite i sl. Samo se po sebi razumije da organizacije udruženog rada i sve društvene organizacije i službe ne obavljaju odbrambene poslove autarhično i nepovezano, već djeluju na osnovi odbrambene politike SKJ i u duhu općih zakona i propisa donijetih od organa društveno-političkih zajednica i vojnih komandi. Ali, njihova od-

brambena djelatnost nipošto se ne iscrpljuje u sprovođenju zakona i propisa, već predstavlja i sopstveni kreativni rad i doprinos jačanju odbrambene moći zemlje.

Ustavni koncept općenarodne odbrane utvrđuje potpunu ravnopravnost naroda i narodnosti i njihovo aktivno učešće u odbrambenim pripremama i vođenju općenarodnog odbrambenog rata u slučaju agresije na našu zemlju. Neotuđivo pravo svakog naroda i narodnosti na sopstvenu odbranu i zaštitu istovremeno je i bitna pretpostavka njihovog zajedničkog interesa i jedinstvenog učešća u odbrani slobode i nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta socijalističke Jugoslavije.

Kroz revolucionarno kretanje u izgradnji samoupravnog socijalističkog društva, naši narodi i narodnosti sve više će razvijati svoja istinski nacionalna i internacionalistička opredjeljenja, što su bitne osobine svih plebejskih revolucionarnih pokreta u novijoj historiji. To istovremeno pretpostavlja aktivnu borbu protiv svakog šovinizma i začaurenosti.

Društveno-političke zajednice i društvene organizacije, mjesne zajednice i svi drugi nosioci našeg društveno-političkog sistema istovremeno su nosioci i subjekti općenarodne odbrane. Tako se društveno-politički sistem u cjelini i svi njegovi dijelovi uključuju u odbrambene poslove u miru i ratu. Njihova najšira prava u oblasti odbrane, koja su utvrđena Ustavom, izražavaju dubinu procesa podruštvljavanja odbrambenih funkcija.

REVOLUCIONARNI KONTINUITET KONCEPCIJE ONO

Teorijska osnova ustavnog koncepta općenarodne odbrane u Nacrtu ustava data je sa stanovišta marksističke nauke i, sasvim prirodno, sa stanovišta iskustava našeg narodnooslobodilačkog rata i revolucije. U vezi s tim potrebno je istaći da je koncepcija općenarodne odbrane postojala od početka narodnooslobodilačke borbe i u cijelom njenom toku, kada su najprisnija povezanost između naroda i armije i angažovanje svih snaga i sredstava kojima je narod raspolagao za pobjedu nad fašističkim okupatorom i domaćim izdajnicima — bili odlučujući faktor nacionalnog oslobođenja zemlje i revolucionarne promjene jugoslovenskog društva. Naš narodnooslobodilački rat bio je, u isto vrijeme, najdublje narodnodemokratski i revolucionaran. U suštini, to je temelj svega što se i danas afirmira u novim oblicima.

O tome je drug Tito u govoru na Ljubljanskom univerzitetu rekao:

»Neki u inostranstvu pogrešno prikazuju koncepciju naše općenarodne odbrane kao nešto posve novo. Mi smo, međutim, tu koncepciju oformili i razvili još u našem narodnooslobodilačkom ratu, kada smo pozvali narod u borbu za odbranu svoje nezavisnosti i slobode. U općenarodnoj borbi protiv agresora, u kojoj su učestvovali svi naši narodi i narodnosti, radnici, seljaci i napredna inteligencija, došli su do punog izražaja visoka svijest, samoinicijativa i samoprijegor naših ljudi, od najmlađih do najstarijih.

To je bila borba koju su naši narodi, predvođeni Komunističkom partijom Jugoslavije, vodili organizovani u općejugoslavenski oslobodilački pokret, a u vojnom smislu organizovani u krupne borbene jedinice naše operativne vojske — brigade, divizije, korpuse, armije — zatim u partizanske i diverzantske odrede, povezujući oružanu borbu sa svim drugim oblicima otpora okupatoru.

Naša današnja koncepcija općenarodne odbrane nije ništa drugo nego dosljedna i odlučna primjena tih velikih iskustava iz narodnooslobodilačkog rata u našim sadašnjim uslovima«. Otuda potreba da ta iskustva stalno obrađujemo, produbljavamo i izučavamo.

Razumije se, kontinuitet o kojem je riječ nije išao pravolinijski, a određene teškoće trebalo je prevazilaziti i u svijesti ljudi i u društvenim odnosima. U vezi s tim i sada treba istaći da odredbe Nacrta ustava otvaraju najširi prostor za društvenu akciju na jačanju općenarodne odbrane, a taj prostor treba ispuniti praktičnim akcijama svih naprednih snaga našeg društva. Bez toga i najsavršenije ustavne odredbe mogu ostati samo slovo na papiru. To, takođe, ističe u prvi plan suštinsku važnost usmjeravajuće idejno-političke uloge Saveza komunista i njegove organizovane praktične aktivnosti na oživotvorenju ustavnih odredbi o narodnoj odbrani. Jer, kao što cjelokupno naše iskustvo pokazuje, stihija i improvizacija, a pogotovo nedovoljno angažovanje Saveza komunista, ma o kojoj društvenoj djelatnosti bilo riječ, vode, po pravilu, stranputicom i omogućavaju djelovanje kontrarevolucionarnih i drugih elemenata.

NACRT USTAVA UTVRĐUJE OSNOVNA NAČELA SISTEMA ODBRANE

Nacrt ustava u Osnovnim načelima posvećuje poseban Odjeljak narodnoj odbrani. U njemu su izloženi ciljevi i zadaci općenarodne odbrane i opća načela izgradnje odbrambenog sistema SFRJ. Tako se u Osnovnim načelima utvrđuje da mogućnost mirne izgradnje naše samoupravne socijalističke zajednice zavisi od organizovanosti i spremnosti cjelokupnog društva za odbranu. U tom stavu

izraženo je naše sopstveno saznanje i iskustvo da smo — zahvaljujući tome što smo u cijelom poslijeratnom periodu stalno poklanjali veliku pažnju jačanju narodne odbrane i oružanih snaga — potpuno obezbijedili mir na našim granicama i pouzdano zaštitili slobodu, nezavisnost, suverenitet i integritet naše zemlje. To je velika i historijska zasluga druga Tita. Mi ćemo i ubuduće morati sve dok bude postojala opasnost od agresivnih pritisaka i ratova, činiti sve što je potrebno za jačanje, razvoj i učvršćenje narodne odbrane i za modernizaciju oružanih snaga.

Odbacujući agresivan rat kao sredstvo za regulisanje međunarodnih odnosa, mi istovremeno polazimo od realističke ocjene da su još uvijek mahom male i srednje zemlje izložene opasnostima imperijalističkih i hegemonističkih snaga, koje pokušavaju da silom i pritiskom nametnu svoju dominaciju, ideologiju i svoj model društva drugima, da naruše njihovu nezavisnost i da ih odvrte od izgradnje vlastitih odbrambenih koncepcija i sistema.

Zbog toga socijalistička Jugoslavija razvija koncepciju opće narodne odbrane i izgrađuje sopstveni odbrambeni sistem. Mi to činimo radi toga da bismo snagom i spremnošću odbrane odvratili potencijalnog agresora od svake avanture i oružane agresije na našu zemlju, da bismo mu unaprijed predložili svojom snagom, organizovanošću i spremnošću da mu se takav poduhvat ne bi isplatio.

Poučeni historijskim iskustvom, naši narodi i narodnosti su svjesni da je u savremenim međunarodnim okolnostima jaka odbrana najbolje sredstvo za odvratanje od agresije. Sve pripreme za odbranu u miru, sva ulaganja u narodnu odbranu, svi napor radi jačanja odbrambene sposobnosti zemlje predstavljaju neophodan preduslov mirne izgradnje samoupravnog socijalističkog društva i najbolji način odvratanja potencijalnog agresora od pritisaka bilo koje vrste, pa i oružane agresije.

Naši narodi su svjesni toga da se naša odbrambena sposobnost zasniva na njihovom bratstvu i jedinstvu, na jednakosti i ravnopravnosti, na zajedništvu i solidarnosti, na svijesti o tome da jedni bez drugih ne mogu opstati na ovom tako značajnom geografskom prostoru svijeta. Sve je to, takođe, poznato i neprijateljima naše zemlje, i upravo zato oni nastoje da potkopaju bratstvo i jedinstvo naših naroda i tako oslabe naš jedinstveni odbrambeni sistem. Zbog toga je učvršćivanje i jačanje bratstva, jedinstva i ravnopravnosti naših naroda i narodnosti u isto vrijeme i jačanje i učvršćivanje naše odbrambene sposobnosti, pa je to izraženo i načelima novog ustava. Nov karakter odnosa u našoj samoupravnoj socijalističkoj zajednici omo-

gućava i zahtijeva takvo jedinstvo i ono je interes i integralni dio svih faktora društva. Naravno da pomenuto nije sve što to jedinstvo sačinjava i da se i kod toga ne može zapostaviti historijska uloga SKJ koji djeluje kao koheziona snaga tog jedinstva.

OSNOVI NAŠE DOKTRINE

Koncepciju i doktrinu općenarodne odbrane, osim društveno-ekonomskog i političkog sistema, uslovljavaju karakter i fizionomija savremenog rata, politika nesvrstanosti i geostrategijski položaj SFRJ. Rat u savremenim uslovima, bilo da se radi o lokalnom sukobu ili o sukobu širih razmjera, zahtijeva, između ostalog, učešće i mobilizaciju svih ljudskih i materijalnih izvora zemlje, svih faktora društva i na svim područjima: vojnom, ekonomskom, političkom, moralnom, psihološkom i dr. U ratu svi imaju svoje zadatke, svi učestvuju u ratnom naporu — ljudi i žene, stari i mladi, naoružano i nenaoružano stanovništvo. Branioci vode odlučnu borbu svuda, od državnih granica i u čitavoj dubini, na frontu, u pozadini protivničkih oružanih snaga, u svojoj vlastitoj pozadini, na svim pravcima i u svim rejonima, u gradovima, selima i, uopće, na čitavom ratištu.

Karakteristika savremenog rata jeste njegova sveobuhvatnost, totalnost. O toj karakteristici savremenog rata sve zemlje, u svojim pripremama za rat, vode računa, ali svaka na poseban način, zavisno od svog društveno-političkog uređenja. Imperijalističke zemlje nastoje da posredstvom državnog aparata i prinudom militarizuju celo društvo i upregnu ga u ratne planove radi ostvarivanja ciljeva eksploatatorskih klasa. Naše samoupravno socijalističko društvo ostvaruje jedinstvo odbrambenih napora na najširim društvenim osnovama i njemu je tuđa teorija i praksa militarizacije društva. Tu je i razlika našeg sistema odbrane od onih sistema odbrane koji počivaju na osamostaljenim centrima političke moći, jer je integrisan u našu samoupravnu društvenu strukturu. U savremenim uslovima društvena suština općenarodne odbrane sve više postaje uslov odbrambenog, oslobodilačkog i revolucionarnog karaktera rata.

Naše socijalističko samoupravno društvo autentičnost svog društvenog bića prenosi i na područje organizacije sistema odbrane, oružane borbe i otpora. A to se ispoljava i u oblasti doktrine, koja polazi od vanblokofske i nesvrstane pozicije Jugoslavije, i u oblasti organizacije, koja se zasniva na ideji naoružanog naroda, i u oblasti ratne vještine, čija su obilježja — ofanzivnost, udarnost, pokretljivost svih oružanih formacija. Sve je to i izraz Titovog revolucionarnog životnog djela i njegove originalne vojne misli, jer je on tvorac

naše doktrine u ratu i u mirnodopskom razvoju. Naš koncept odbrane uvijek je polazio od oslonca na naše sopstvene snage, bio je autohton i originalan, crpeći snagu iz onih društvenih procesa čiji su agregati bili interesi i svijest naših radnih ljudi i naših naroda.

Međutim, značajno je istaći da ustavne formulacije o principima naše spoljne politike izražavaju, takođe, duboku povezanost i međuzavisnost odbrane i spoljne politike naše zemlje. Principi naše spoljne politike — rješavanje međunarodnih sporova mirnim putem, osuda agresije i opravdavanje oružane borbe samo ako je u pitanju odbrana od agresije, ili borba za nacionalno i socijalno oslobođenje, dosljedno pridržavanje politike aktivne miroljubive koegzistencije i nesvrstavanja, priznavanje prava naroda i zemalja na samoopredjeljenje i samostalnost, borba da se postepeno prevlada blokovska podjela u svijetu — predstavljaju istovremeno i polazne principe odbrane.

PRAVA I DUŽNOSTI FEDERACIJE

Polazeći od koncepcije općenarodne odbrane i od toga da se u okviru socijalističkog samoupravnog sistema mogu najuspješnije sprovesti jedinstvene odbrambene pripreme radi obezbjeđenja mirnog i nesmetanog razvoja, a u slučaju rata i najefikasnije voditi oružana borba i razni oblici otpora, Nacrt ustava stavlja u nadležnost Federacije one zajedničke poslove u oblasti odbrane koji se moraju jedinstveno obavljati da bi se obezbijedila njihova efikasnost. Baš radi obezbjeđenja jedinstvenosti odbrane, prava Federacije u oblasti narodne odbrane veća su nego u drugim oblastima. Prema Nacrtu ustava, Federacija ima funkciju da obezbjeđuje nezavisnost i teritorijalnu cjelokupnost Jugoslavije i da štiti njen suverenitet u međunarodnim odnosima.

Nacrt novog ustava u oblasti odbrane povjerava organima Federacije: da uređuju osnove sistema i da se staraju o njegovoj izgradnji, da određuju osnovna prava i dužnosti građana, organizacija udruženog rada i drugih organizacija, da utvrđuju osnove planova i pripremnih mjera za odbranu zemlje, da ostvaruju vrhovno komandovanje u oružanim snagama, da uređuju i organizuju Jugoslovensku narodnu armiju i komandovanje njome, da obezbjeđuju osnovna prava boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca. Drugim riječima, Nacrt ustava daje pravo Federaciji da odlučuje o svim značajnim pitanjima narodne odbrane od kojih zavisi efikasnost odbrane zemlje kao cjeline.

Razumije se, nadležnost Federacije da utvrđuje osnovne sisteme narodne odbrane i da se stara o njegovoj izgradnji, kao i da rješava ostala navedena pitanja, podrazumijeva uvažavanje specifičnih uslova i potreba svakog regiona, odnosno svake strukture, u skladu s koncepcijom i doktrinom općenarodne odbrane. Kad je riječ o nadležnostima Federacije uopće, i u oblasti odbrane posebno, treba uvijek imati na umu ustavni karakter Federacije i njenih organa, a to je da oni u svom radu polaze od programa i vodeće idejno-političke uloge SKJ, učvršćuju vodeću društvenu ulogu radničke klase i izražavaju punu ravnopravnost naroda i narodnosti.

PRAVA I DUŽNOSTI REPUBLIKA I POKRAJINA

Nacrt ustava sadrži osnovna načela o ulozi socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina u oblasti narodne odbrane, u skladu s njihovim ustavnim položajem. Republike i pokrajine su nosioci priprema za odbranu na svom području, izuzev poslova u oblasti narodne odbrane koje u zajedničkom interesu obavlja Federacija sa svojim organima. Republike i pokrajine organizuju i sprovode odbrambene pripreme na svojoj teritoriji u skladu sa osnovama sistema općenarodne odbrane, opštom politikom i koncepcijom odbrane zemlje i jedinstvenim osnovama planova odbrane koje utvrđuje i donosi Federacija, odnosno njeni organi. U slučaju napada na zemlju, republike i pokrajine organizuju općenarodni otpor, koji obuhvata oružanu borbu i sve druge oblike otpora agresoru. One isto tako organizuju cjelokupni život i rad na svom području u slučaju rata.

ORUŽANE SNAGE SFRJ

Posebno mjesto u sistemu narodne odbrane zauzimaju oružane snage. Prema Nacrtu ustava, oružane snage SFRJ su jedinstvene i sastoje se od Jugoslovenske narodne armije i teritorijalne odbrane. Bitna karakteristika oružanih snaga, je u tome što predstavljaju jedinstvenu cjelinu, bez obzira na to da li ih organizuje Federacija, republika, pokrajina, općina ili organizacija udruženog rada. One su po svom karakteru, cilju i zadacima općenarodne, što proizilazi iz osnova našeg samoupravnog socijalističkog društvenog sistema i iz njihovog osnovnog zadatka da taj sistem brane i štite. »U izgradnji i daljem razvoju odbrambenih snaga društva, mi polazimo od toga da JNA i TO čine nerazdvojnu cjelinu«. (Tito).

Ustavni princip da oružane snage Jugoslavije čine jedinstvenu cjelinu ukazuje na njihovu integrisanost u općenarodni sistem odbrane i znači:

- njihov jedinstven društveni karakter, u kom pogledu nema razlike između JNA i TO;

- jedinstvenu upotrebu koja se ostvaruje preko jedinstvenog vrhovnog komandovanja i rukovođenja;

- istovjetne osnovne principe organizacije, pripremanja i upotrebe u ratu, koji važe i za JNA i TO; i

- osposobljenost i spremnost da vode sve oblike oružane borbe u svakom dijelu Jugoslavije i u svim uslovima ratovanja.

Prema Nacrtu ustava organi Federacije su nadležni da uređuju sva pitanja koja se tiču JNA, a u odnosu na teritorijalnu odbranu da regulišu ona pitanja koja spadaju u osnove sistema narodne odbrane, kao što su: vrhovno komandovanje, doktrina i strategija, osnovni organizacioni principi i sl. Ostala pitanja teritorijalne odbrane su u nadležnosti socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina.

Naravno, kada se kaže da je Federacija nadležna da uređuje sva pitanja koja se tiču JNA, time se ističe podjela nadležnosti, ali se ne gubi iz vida onaj stalni, ogromni doprinos koji za razvoj i jačanje JNA, a takođe i za sve suštinske odluke u Federaciji, daju socijalističke republike i socijalističke autonomne pokrajine.

Jugoslovenska narodna armija je, prema Nacrtu ustava, zajednička oružana sila svih naroda i narodnosti i svih radnih ljudi i građana Jugoslavije. U toj definiciji izražena su bitna svojstva JNA, njen narodni, socijalistički i društveni karakter, njena neposredna povezanost s teritorijalnom odbranom i civilnom zaštitom. Ona je stvorena i rasla kao zajedničko djelo radničke klase i seljaštva svih naših naroda i narodnosti u oslobodilačkom ratu i revoluciji, a i u poslijeratnoj izgradnji našeg društveno-političkog sistema, i ona je, u ratu i miru, instrument njihovih klasnih interesa i jedan od graditelja i čuvara bratstva i jedinstva naših naroda i narodnosti i našeg samoupravnog socijalističkog sistema.

»Jugoslovenska narodna armija je izrasla iz naroda u narodnooslobodilačkom ratu i revoluciji i u svim fazama socijalističke revolucije bila je pouzdani oslonac naroda i radničke klase za zaštitu njihovih revolucionarnih tekovina i socijalističkog razvitka. Ona je i danas sa svojim moralno-političkim, stručnim, tehničkim i opštevojnim kvalitetima snažan faktor opštenarodne odbrane i čini deo naoružanog naroda.«

(Rezolucija IX kongresa SKJ)

Karakter Jugoslovenske narodne armije kao zajedničke oružane sile svih naroda i narodnosti Jugoslavije reflektuje se i na njenu organizaciju, sastav, upotrebu jezika i sl. Služeći svoj vojni rok u JNA, svaki građanin, iz svake naše socijalističke republike i socijalističke autonomne pokrajine, faktički osjeća da se nalazi u svojoj armiji. Puna ravnopravnost i bratstvo svih naroda i narodnosti koji postoje u okviru SFRJ obezbjeđuju se i u okviru JNA. Ta ravnopravnost i bratstvo predstavljaju još jednu garanciju više da će naši radni ljudi i građani uvijek biti spremni da odgovore na svaku opasnost od agresije trajnim i žilavim otporom sve do uništenja agresora.

Govoreći o karakteru JNA drug Tito kaže:

»U njoj su, u jednom naročitom momentu, u uslovima oslobodilačkog rata i teške okupacije, učestvovali naši radnici, seljaci i drugi građani, i taj narodni karakter bio je glavni element koji je omogućio stvaranje jedne prave narodne armije. Iz takve narodne armije izrasla je i raste jedna socijalistička armija — i ta dva pojma su nerazdvojno vezana. U tome se naša revolucija razlikuje od drugih i u tome je njena trajnost i nepobjedivost.«

(Vojna djela, III, str. 62,63)

Ustavno načelo o ravnopravnosti jezika naroda i narodnosti Jugoslavije važi i za oružane snage. U teritorijalnoj odbrani ono se primjenjuje bez izuzetka i ostvaruje se, kao i inače, u SFRJ. To načelo važi i za Jugoslovensku narodnu armiju, s tim da Nacrt novog ustava utvrdi one sfere djelatnosti u JNA u kojima se može odstupiti od tog načela. To se, isključivo, odnosi na komandovanje u JNA i na vojnu obuku u njoj.

Odstupanje o kojem je riječ uslovljeno je nužnošću da se obezbijedi efikasna upotreba vojnih jedinica u svim situacijama. Jedinice i ustanove JNA formiraju se od pripadnika svih nacionalnosti. Iz tih razloga neophodno je bilo predvidjeti mogućnost da se komandovanje u JNA i vojna obuka izvode na jednom od jezika Jugoslavije. Nacrt ustava ne daje prednost ni jednom od jezika naroda Jugoslavije, što stvara mogućnost za racionalna zakonska rješenja i njihovu primjenu u praksi. S obzirom na to što je većini naših radnih ljudi i građana maternji jezik srpskohrvatski, odnosno hrvatsko-srpski, Nacrt novog zakona o narodnoj odbrani predviđa da se u komandovanju u JNA primjenjuje srpskohrvatski, odnosno hrvatsko-srpski jezik.

Nacrt ustava dozvoljava isto tako mogućnost da se u pojedinim dijelovima JNA, tj. u pojedinim ustanovama i jedinicama JNA,

zavisno od uslova koje će zakon odrediti, komandovanje i vojna obuka mogu izvoditi i na drugim jezicima naroda i narodnosti. To će biti tada kad takvo rješenje bude doprinosilo većoj borbenoj spremnosti i efikasnosti upotrebe tih jedinica. U tim slučajevima komandovanje i vojna obuka moći će se izvoditi na govornom jeziku područja gdje se ustanova nalazi, odnosno na govornom jeziku većine sastava jedinice koja je nacionalno i jezički homogena. Nacrt novog zakona o narodnoj odbrani predviđa da savezni sekretar za narodnu odbranu utvrđuje koje jedinice i ustanove u JNA ispunjavaju uslove, s obzirom na sastav svojih pripadnika, da se komandovanje i obuka u njima obavlja na jednom od jezika naroda, odnosno narodnosti. Savezni sekretar za narodnu odbranu, prema Nacrtu novog zakona o narodnoj odbrani, ovlašćen je ujedno da odredi koji će se jezik naroda, odnosno narodnosti, upotrebljavati u komandovanju i obuci u određenoj jedinici, odnosno ustanovi.

Ravnopravnost naroda i narodnosti u JNA dolazi do izražaja i u nacionalnom sastavu starješinskog kadra. Srazmjerna zastupljenost svih naših naroda i narodnosti u starješinskom sastavu bila je i do sada vodeće načelo u izgradnji i organizovanju JNA, kao zajedničke oružane sile naroda i narodnosti Jugoslavije. Nacrt ustava koji sadrži načelo »što srazmjernije zastupljenosti sastava starješinskog kadra JNA iz republika i pokrajina« predstavlja, u stvari, potvrdu dosadašnje prakse izgradnje JNA.

U praksi je, naravno, iz objektivnih razloga, dolazilo do izvjesnih disproporcija u pogledu srazmjerne nacionalne zastupljenosti u armijskom kadru, pa su u tom smislu neophodni stalni naponi društveno-političkih zajednica i organizacija, kao i naših armijskih institucija.

Prilikom postavljanja na više komandne i rukovodeće položaje u JNA Nacrt ustava propisuje princip »što srazmjernije zastupljenosti«. To znači da se prilikom izbora kandidata na ove dužnosti mora voditi računa da republike i pokrajine budu što srazmernije zastupljene.

Nacrt ustava definiše teritorijalnu odbranu kao najširi oblik organizovanja naroda u republici, pokrajini i općini za oružanu borbu. Snage teritorijalne odbrane, kao sastavni dio oružanih snaga, imaju revolucionarno-demokratski karakter. One izražavaju spremnost i organizovanost svakog našeg naroda i narodnosti, svake socijalističke republike i socijalističke autonomne pokrajine, da se svim raspoloživim snagama i sredstvima suprotstave agresoru na bilo kom mjestu u SFRJ; u isto vrijeme postojanje teritorijalnih snaga pokazuje da među našim narodima vlada veliko unutrašnje povjerenje. To

nije samo izraz povjerenja među našim narodima i narodnostima nego je karakter našeg društveno-političkog sistema takav da teritorijalne snage kao dio naoružanog naroda, zapravo, potvrđuju to da je osnovni subjekt toga sistema čovjek i da on tu svoju ulogu ne ostvaruje kao pojedinac nego udružen i organizovan sa drugim ljudima, štiti na taj način svoje interese i u domenu narodne odbrane. Stoga je sistem teritorijalne odbrane kod nas prirodan izraz samoupravno-organizovane društvene baze.

Između JNA i snaga teritorijalne odbrane postoji odnos povezanosti. Teritorijalna odbrana organizuje se u republici, pokrajini, općini i priprema kao jedinstveni sistem vojne organizacije, a u skladu sa osnovama planova o upotrebi, organizaciji, razvoju, izgradnji i opremanju oružanih snaga. Uža društveno-politička zajednica dužna je organizovati i razvijati snage teritorijalne odbrane i prema planu odbrane šire društveno-političke zajednice i u tijesnoj vezi sa razvojem JNA. Snage teritorijalne odbrane obrazuju i organizacije udruženog rada, ako je to predviđeno planom društveno-političke zajednice. Iz svega toga proizilazi da teritorijalne snage nisu niti mogu biti republičke armije.

U slučaju neposredne opasnosti i u ratnom stanju, milicija je dio teritorijalne odbrane i, pored izvršavanja zadataka iz svog djelokruga, može biti upotrebljena za izvršavanje zadataka teritorijalne odbrane. Milicija se u ratu popunjava vojnim obveznicima i, dok izvršava zadatke teritorijalne odbrane, potčinjena je komandantu koji rukovodi borbenim dejstvima.

Novim Zakonom o narodnoj odbrani detaljnije će se razraditi praktični aspekti ustavne definicije teritorijalne odbrane. S jedne strane, riječ je o jedinstvenom komandovanju i upravljanju snagama teritorijalne odbrane kao sastavnim dijelovima oružanih snaga. S druge strane, radi se o suverenim pravima i odgovornostima socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina u organizovanju i pripremanju teritorijalne odbrane.

Nacrt novog zakona o narodnoj odbrani predviđa, pored ostalog, opšte principe komandovanja i rukovođenja oružanim snagama i regulisanje odnosa između komandi teritorijalnih snaga i organa društveno-političke zajednice koji je obrazovao štab narodne odbrane. Takođe je predviđeno usklađivanje dejstava između JNA i snaga teritorijalne odbrane, potčinjavanje u izvršavanju zajedničkog borbenog zadatka, rukovođenje i komandovanje na teritoriji privremeno zaposjednutoj od neprijatelja.

U smislu Nacrta ustava pripadnik oružanih snaga nije samo pripadnik JNA ili pripadnik teritorijalne odbrane, već i svaki gra-

danin koji sa oružjem ili na drugi način organizaciono učestvuje u otporu. Time se pojam pripadnika oružanih snaga znatno proširuje. Prema koncepciji općenarodne odbrane, sve stanovništvo učestvuje u ratnom naporu i snosi teret rata, pa i pojam pripadnika oružanih snaga i njegova međunarodno-pravna zaštita nužno se moraju posmatrati sa šireg aspekta. Zbog toga svaki učesnik oružane borbe u općenarodnom odbrambenom ratu mora imati ista prava i zaštitu sa stanovništa međunarodnog prava. Da bi se izbjegle dileme o tome ko u svenarodnom otporu protiv napadača ima status pripadnika oružanih snaga, Nacrt ustava izražava naše, jugoslovensko shvatanje o tome ko je borac i koga treba smatrati zaštićenim pravilima međunarodnog prava. Ta naša shvatanja se razlikuju od pozitivnih normi međunarodnog ratnog prava, pa je neophodno voditi borbu da se te norme prilagode potrebama prvenstveno onih zemalja koje su prinuđene da vode odbrambene ratove i da se u odbrani oslanjaju na najšire slojeve svog naroda.

Naime, iskustvo narodnooslobodilačkih i drugih revolucionarnih pokreta i promjenjeni karakter međunarodnih odnosa čine neophodnim upravo ovakvo tretiranje svakog čovjeka, koji učestvuje u organizovanom otporu, a time i prevazilaženje dosadašnjih normi međunarodnog prava, koje su rezultat u najvećem stepenu interesa velikih sila.

DRUŠTVENI STATUS PRIPADNIKA ORUŽANIH SNAGA

Društveni status pripadnika oružanih snaga izražen je u Nacrtu ustava i kroz odredbe o političkom, odnosno skupštinskom sistemu. Prema Nacrtu ustava radni ljudi u osnovnoj samoupravnoj organizaciji i zajednici obrazuju svoju delegaciju radi neposrednog ostvarivanja svojih prava, dužnosti i odgovornosti, i organizovanog učešća u obavljanju funkcija skupština društveno-političkih zajednica. Nacrt ustava propisuje da ove delegacije obrazuju i aktivna vojna lica i građanska lica na službi u oružnim snagama, s tim što prepušta republičkim ustavima i pokrajinskim ustavnim zakonima, kao i drugim zakonima, da bliže propišu način kako će obrazovati takve delegacije. Vojnici ostvaruju to svoje pravo, tj. glasaju tamo gdje su živjeli i radili prije stupanja u JNA — u mjesnoj zajednici i organizaciji udruženog rada.

Pravo radnog čovjeka i građanina na samoupravljanje u mjesnim, interesnim i drugim osnovnim samoupravnim zajednicama i organizacijama i u društveno-političkim zajednicama, ostvaruju aktivna vojna lica i građanska lica na službi u oružanim snagama na

isti način kao i svi drugi radni ljudi i građani. Što se, pak, tiče samoupravnog društvenog odnosa koji radni ljudi ostvaruju u osnovnim organizacijama udruženog rada, tj. na svom radnom mjestu, Nacrt ustava za aktivna vojna lica i građanska lica na službi u JNA predviđa odgovarajuće odnose u oružanim snagama u saglasnosti s njihovom funkcijom u miru i ratu, odnose koji moraju biti zasnovani na principima jednostarješinstva, jedinstva komandovanja i svjesne i čvrste vojne discipline. Takav sistem odnosa unutar oružanih snaga neophodan je s obzirom na zadatke oružanih snaga. Oružane snage moraju predstavljati stalno borbeno spreman organizam, sposoban da svakog trenutka stupi u dejstvo. Takav organizam mora imati precizan, stabilan i neprekidan mehanizam rukovođenja i komandovanja. Organizacioni principi uređenja oružanih snaga moraju biti takvi da obezbeđuju efikasno komandovanje i dosljedno izvršavanje naređenja pretpostavljenih.

O tome drug Tito kaže: »Princip jednostarješinstva, utvrđen Ustavom i zakonima, jeste fundamentalni princip na kome počivaju odnosi u JNA. To je krupno strategijsko i političko pitanje po kome su odluku donijela najviša predstavnička i društveno-politička tijela«. On ukazuje na to da se u JNA ne mogu mehanički prenositi odnosi i institucije iz samoupravnih radnih organizacija, jer je to ne samo nedijalektički pristup nego je i nespojivo sa utvrđenim principima komandovanja i rukovođenja na kojima počiva i funkcioniše naša vojna organizacija.

Da bi se to obezbijedilo, Nacrt ustava propisuje da aktivna vojna lica i građanska lica na službi u oružanim snagama SFRJ ostvaruju svoja prava u oružanim snagama saglasno saveznom zakonu, a u skladu s prirodom djelatnosti i karakterom oružanih snaga. Određena ograničenja na tom području nadoknađena su brojnim savjetodavnim organima i institucionalizovanim kolegijalnim formama rješavanja onih pitanja u kojima nije neophodno obezbijediti metod komandovanja.

NIKO NEMA PRAVO DA POTPIŠE KAPITULACIJU

Nacrt ustava dopunjuje i razrađuje i načelo o zabrani kapitulacije i neprihvatanju okupacije. To osnovno načelo proizlazi iz naše koncepcije općenarodne odbrane i postalo je općepoznato i daleko van naših granica. Spomenuto načelo je još beskompromisnije formulisano: ono važi ne samo za zemlju kao cjelinu, već i za svaki njen dio, za svaku socijalističku republiku i socijalističku autonomnu pokrajinu, za svaki region, grad, selo, naselje. Kapitulacija i prihvatanje okupacije proglašavaju se za izdaju zemlje i zločin prema narodu.

To načelo se, isto tako, dopunjuje ustavnom odredbom da niko nema pravo da spriječi građane SFRJ da vode borbu protiv neprijatelja koji je napao zemlju. To znači da niko u SFRJ nije ovlašten da potpiše ili prizna kapitulaciju, niti da se miri sa zaposjedanjem nekog dijela teritorije. Takvi akti bilo kojeg organa ustavno su ništavni, a pravo i dužnost građana je da nastave borbu protiv agresora.

NADLEŽNOSTI PREDSEDNIŠTVA SFRJ

Nacrt ustava propisuje osnovne nadležnosti i funkcije organa Federacije u oblasti narodne odbrane. Za Predsjedništvo SFRJ u oblasti narodne odbrane predviđene su dvije grupe funkcija. Ono je, u prvom redu, nadležno da utvrđuje osnovna pitanja narodne odbrane iz nadležnosti Federacije za zemlju u cjelini, i to: osnove planova i pripremnih mjera za odbranu zemlje; smjernice za preduzimanje mjera i priprema i mobilisanje izvora i snage zemlje za odbranu i za usklađivanje planova i mjera društveno-političkih zajednica, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica; postojanje neposredne ratne opasnosti; naređivanje opće i djelomične mobilizacije i proglašavanje ratnog stanja ako Skupština SFRJ nije u mogućnosti da se sastane.

I, zatim, Predsjedništvo SFRJ će, prema Nacrtu ustava, biti ujedno i najviši organ rukovođenja i komandovanja oružanim snagama SFRJ u ratu i u miru.

Predsjednik Predsjedništva, u ime Predsjedništva, ostvaruje komandovanje oružanim snagama SFRJ u skladu sa Ustavom i saveznim zakonom. To znači da će se saveznim zakonom propisati koje funkcije komandovanja i rukovođenja oružanim snagama obavlja predsjednik Predsjedništva u ime Predsjedništva. Pri određivanju tih funkcija polaziće se od općeg ustavnog položaja i ovlaštenja koje ima predsjednik Predsjedništva.

S obzirom na to da se funkcija komandovanja i rukovođenja oružanim snagama ne iscrpljuje samo u rješavanju osnovnih pitanja vezanih za oružane snage, postoji potreba da se određena ovlaštenja iz oblasti vrhovnog komandovanja prenesu na organ koji svakodnevno djeluje i rješava. Zato Nacrt ustava propisuje da Predsjedništvo SFRJ prenosi određene poslove rukovođenja i komandovanja oružanim snagama SFRJ utvrđene saveznim zakonom na saveznog sekretara za narodnu odbranu. Savezni sekretar za narodnu odbranu odgovara Predsjedništvu SFRJ, odnosno Predsjedniku Republike i Vrhovnom komandantu za poslove koji su na njega prenijeti.

Nacrt ustava, isto tako, propisuje da Predsjedništvo SFRJ može imati svoje delegate pri Saveznom sekretarijatu za narodnu odbranu

i drugim višim komandama oružanih snaga SFRJ. Ta institucija delegata ne narušava usvojeni princip jednostarješinstva u oružanim snagama, a njen je zadatak da prati kako se sprovodi utvrđena politika u rukovođenju i komandovanju oružanim snagama SFRJ, i da se o tome izvještava Predsjedništvo. Odredbe o Predsjedništvu SFRJ kao najvišem organu rukovođenja i komandovanja i odredbe o delegatima Predsjedništva pri SSNO i drugim visokim komandama u oružanim snagama mogu stupiti na snagu tek kada prestanu da važe ustavne odredbe o pravima i dužnostima Predsjednika Republike.

PRAVA I DUŽNOSTI DELEGATA

Nesumnjivo je da će buduća uloga delegata morati preciznije da se razradi: gdje, u kojim komandama treba da budu delegati Predsjedništva i u kojem broju; koja su njihova prava, dužnosti i odgovornosti; da li je to stalna ili privremena funkcija; da li će se upućivati i u miru i u ratu, ili samo u ratu i u slučaju neposredne ratne opasnosti; kakav će biti odnos delegata prema organima komandovanja i rukovođenja. Iskustvo iz NOR-a sadrži odgovore na mnoga od tih pitanja, ali ono treba da bude obogaćeno novim saznanjima do kojih smo došli u savremenim uslovima.

U sadašnjim razmatranjima predviđa se da komandant odnosno starješina jedinice — ustanove, u koju je delegat Predsjedništva upućen, bude samostalan u donošenju odluka i naređenja i odgovoran neposredno višem pretpostavljenom vojnom starješini. Kada donosi odluke o važnijim pitanjima, komandant, odnosno starješina, dužan je da upozna delegata s tim odlukama.

Dužnost delegata je da prati ostvarivanje odluka, smjernica i direktiva Predsjedništva SFRJ.

Ima mišljenja da bi se uloga delegata Predsjedništva SFRJ mogla sastojati i u povezivanju aktivnosti partijskih i drugih društvenih struktura na terenu s potrebama oružanih snaga, ne ulazeći pri tome u prava i dužnosti društveno-političkih zajednica i njihovih organa.

Za svoj rad delegati bi neposredno odgovarali Predsjedništvu SFRJ i podnosili mu odgovarajuće izvještaje, mišljenja i prijedloge.

Komanda u koju je delegat Predsjedništva SFRJ određen bila bi dužna da obezbijedi potrebne materijalne i druge uslove za uspješno obavljanje njegove funkcije i da mu omogući potpunu informisanost o krupnijim pitanjima rukovođenja i komandovanja oružanim snagama. Zakonom o narodnoj odbrani detaljnije će se regulisati uloga i zadaci delegata Predsjedništva.

Nadležnosti Skupštine SFRJ, Saveznog izvršnog vijeća i Saveznog sekretarijata za narodnu odbranu u domenu narodne odbrane ostaju kao i do sada.

Nacrt ustava predviđa da Predsjedništvo SFRJ ima savjet za narodnu odbranu, i da se saveznim zakonom utvrđuje sastav, organizacija i djelokrug tog savjeta. Savjet za narodnu odbranu je, prvenstveno, savjetodavno tijelo Predsjedništva SFRJ za pitanja narodne odbrane.

Ispunjavajući želju svih naših radnih ljudi i građana da drug Tito i nadalje vrši funkciju predsjednika Republike, Nacrt ustava, i pored ustanovljavanja Predsjedništva SFRJ, predviđa da drug Tito ostane predsjednik Republike i vrhovni komandant oružanih snaga i predsjednik Savjeta za narodnu odbranu i da ima sva prava i dužnosti kao do sada. Ovom ustavnom odredbom naši narodi odaju dužno priznanje drugu Titu za njegovo djelo i historijsku ulogu u stvaranju naše socijalističke zajednice, a posebno u stvaranju njenih oružanih snaga. Pod njegovim neposrednim rukovodstvom stvarala se Jugoslovenska narodna armija, koja je izrasla u moderno organizovanu i naoružanu snagu naših naroda i narodnosti. Pod Titovim rukovodstvom oružane snage Jugoslavije će i nadalje biti budni i sigurni čuvari naše nezavisnosti i slobode.

DOPRINOS JAČANJU SISTEMA ODBRANE

Nacrt ustava doprinosi u cjelini izgradnji i razvoju SFRJ kao ravnopravne zajednice svih njenih naroda i narodnosti, svih radnih ljudi i građana. Narodna odbrana kao društvena funkcija utkana je u naš društveno-ekonomski i politički sistem. Ukoliko je naš samoupravni socijalistički društveni sistem stabilniji, efikasniji i snažniji, utoliko je i narodna odbrana kao društvena funkcija tog sistema životvornija. U tom smislu novi tekst Ustava, koji u cjelini doprinosi daljem jačanju našeg društveno-političkog sistema, jača i narodnu odbranu kao funkciju tog sistema.

Nacrt ustava doprinosi jačanju narodne odbrane. On podiže koncepciju općenarodne odbrane na rang ustavnog koncepta i utvrđuje nov sistem odbrane u kojem društveno-političke zajednice, organizacije udruženog rada i druge organizacije, radni ljudi i građani imaju u odbrani zemlje izvorna prava i dužnosti. U tako organizovanom sistemu općenarodne odbrane, radnička klasa i radni ljudi ostvaruju svoje pravo na odbranu slobode i nezavisnosti zemlje u svim strukturama društva i na način koji odgovara njihovim autentičnim, neposrednim i historijskim interesima.