

Pukovnik

Marinko STOJKOVIĆ

## ORUŽANE SNAGE U PRAVNOM SISTEMU SFRJ

*»Bez shvatanja klasne suštine naše revolucije i uloge oružanih snaga u oružanoj borbi i revoluciji, bez razumijevanja našeg puta u socijalističkoj izgradnji i, s njim povezane, odbrambene politike, ne mogu se razumjeti ni naš savremeni društveni razvitak i suština klasne borbe, ne mogu se shvatiti socijalistički karakter ni zadaci oružanih snaga u odbrani nezavisnosti samoupravnog socijalističkog sistema i tekovina naše narodnooslobodilačke borbe i revolucije.\**

TITO

Interesovanje za probleme društvene uloge i položaj vojske u društvu, odnosno oružane sile uopšte, danas je šire i življe nego ikada ranije. To je razumljivo, jer je fenomen vojne sile (i vojske) klasno i politički jako prisutan ne samo na unutrašnjem planu već i na spoljnopolitičkom planu, a i u međunarodnim odnosima. Neki regioni u svetu su, slikovito rečeno, postali poligoni vojnopučističkih prevrata, kao oprobano sredstva i metoda spoljne politike nekih sila. U drugim regionima je vojska, praktično, osnovna, a često i jedina, »nacionalna snaga« u borbi za očuvanje tek stečene državnosti i nezavisnosti od preteranog stranog uticaja. Najzad, tzv. »vojni kompleks« je snažno prisutan u nacionalnoj ekonomici, ideologiji i politici nekih država.

Uporedo s tim, produbljuje se protivurečnost između državnog monopola nad funkcijom odbrane i visokog stepena socijalizacije poslova odbrane i zaštite društva. U središtu tih odnosa i kretanja nalaze se upravo oružane snage, kao bitan elemenat savremene države i faktor njene politike. Od oko 120 savremenih ustava, među kojima su i ustavi zemalja sa dugom i stabilnom demokratskom praksom, kojima je proklamovana »vladavina naroda«, nijedan, koliko je nama poznato, osim Ustava SFRJ, nije odbranu zemlje proglasio pravom čoveka i građanina. Naprotiv, kao pravo — odbrana je, u njima,

\* Josip Broz Tito, Vojno delo br. 6/73.

prerogativa vrhovne državne vlasti i profesionalnih vojnika kao neposrednih nosilaca ove funkcije. Običan građanin je po strani svih poslova narodne odbrane. Njemu nije dato da ocenjuje da li su vlastodršci zloupotrebili svoja ovlašćenja. On je obavezan na poslušnost i bespogovorno ispunjavanje »dužnosti odbrane otadžbine«. Čak i u slučaju napada na drugu zemlju, ako bi otkazao poslušnost — on će odgovarati za najteži »zločin izdaje naroda«.

Dubinu i oštrinu društvenih protivurečnosti između državnog monopola nad funkcijom odbrane i njenog društvenog karaktera najbolje ilustruje opšti karakter »dužnosti odbrane zemlje«. Odbrana zemlje je postala opšta obaveza po obuhvatnosti svih građana i po svojoj sadržini. Naime, ona nije više obaveza samo sposobnih za vojnu službu, već svih građana. Vojna obaveza nije jedina lična obaveza građana koju imaju prema odbrani zemlje. Pored nje, postoje: radna obaveza, služba u civilnoj zaštiti, obaveza evakuacije i druge, koje se obično definišu kao »izvršavanje zadataka od interesa za odbranu zemlje«.

S druge strane, u savremenim uslovima oružana sila nije više u mogućnosti da sama odgovori svim zadacima odbrane, uprkos činjenici da su nacionalne armije najčešće milionskog sastava i da oružana sila zadržava dominantnu ulogu u ratu. Nacionalne armije nisu više u stanju da same odgovore ni zadacima osvajanja — ako se suoče sa otporom naroda. Iskustvo imperijalističkih intervencija u novije vreme pokazuje da agresor može da prenese ratna dejstva na teritoriju zemlje-žrtve agresije, ali se ne može da sučeli sa opštenarodnim otporom bez naprezanja svih svojih potencijala i angažovanja miliona svojih građana za ratne napore.

Uporedo s tim, klasne, ideološke i političke protivurečnosti, koje vladaju u savremenom svetu i na njenoj vojnopolitičkoj pozornici, prisiljavaju i najagresivnije sile i druge vojnopolitičke velesile da našnjice da istovremeno razvijaju sve komponente svog ratnog potencijala: snage i sredstva radi agresije i sistem odbrane u slučaju da same postanu žrtva agresije.

Ono što duboko nagrizava odbrambenu snagu društvenih sistema koji građanina drže po strani politike i poslova nacionalne odbrane jeste potreba za sistemom svenarodne odbrane i nemogućnost da se takav sistem realizuje bez aktivne uloge građana i njihovog prava da odlučuju o odbrani svoje zajednice.

Otuda danas postoji poplava raznih teorija o oružanoj sili kao sredstvu nacionalne politike, o njenom položaju u državnoj organizaciji, o njenoj društvenoj ulozi i položaju, o funkciji vojne profesije i društvenom položaju i ulozi profesionalnih vojnika.

I dok se teorije o oružanoj sili, kao sredstvu nacionalne politike u međunarodnim odnosima, menjaju i razlikuju, zavisno od konkretnih odnosa i potreba ili od momentane prevage »jastrebova« ili »golubova« na unutarpolitičkom planu, dotle se u pogledu problema pravnog položaja oružanih snaga u društvu insistira na:

— monopolu države u poslovima odbrane, uključujući tu i eventualna osvajanja;

— poslušnosti i pokornosti vojske vladajućoj klasi;

— takvoj vojnoj organizaciji, odnosno odnosima između starešina i vojnika i na takvom sistemu obaveza građana koji će predstavljati logičnu dopunu opšteg sistema vladavine ljudima.

Interesovanje našeg društva za pitanja društvene uloge i pravnog položaja oružanih snaga u njemu motivisano je potrebama odbrane i zaštite od eventualne agresije i potrebama podruštvljavanja svih poslova narodne odbrane. Ovi odbrambeni ciljevi i zadaci naših oružanih snaga i klasno-radnički interes da i funkcija odbrane i zaštite društva postane pravo i dužnost svih građana — čine društvenu i političku osnovu društvene uloge i pravnog položaja naših oružanih snaga. Stoga se ni društvena uloga naših oružanih snaga ni njihov položaj u našem pravnom sistemu ne mogu objasniti, shvatiti i razumeti ako se ne razumeju i ne shvate, ili za momenat izgube iz vida ili zanemare:

— klasna suština revolucije u kojoj su stvorene naše oružane snage i njihova uloga u njoj;

— suština samoupravnog socijalističkog uređenja kao samoupravnog oblika diktature radničke klase, tj. kao oblika uređenja u kome se radnička klasa »organizovala u državu«;

— klasna suština naše koncepcije opštenarodne odbrane i suština sistema narodne odbrane kao oblika odbrambene organizacije samoupravnog socijalističkog društva;

— posebna svojstva vojne organizacije i zahtevi oružane borbe i opštenarodnog odbrambenog rata u savremenim uslovima.

## II

Opštenarodna odbrana Jugoslavije, nastala u narodnooslobodilačkoj borbi i oružanoj revoluciji naših naroda i narodnosti, kao izraz njenog socijalističkog karaktera, razvijala se u uslovima samoupravljanja kao izraz socijalističkog samoupravnog društvenog bića naše zajednice. U referatu na Desetom kongresu SKJ, drug Tito je o tome rekao: »Dosadašnja izgradnja sistema opštenarodne odbrane

i društvene samozaštite spada u najkrupnija ostvarenja našeg društvenog razvoja. Usvajanjem Ustava i zakona koji ga prate, u celini je konstituisan ovaj naš, historijski gledano, novi sistem odbrane».<sup>1</sup>

Tokom tog razvoja menjao se i položaj naših oružanih snaga u pravnom sistemu i njihovo mesto u političkom sistemu i državnoj organizaciji našeg društva. I upravo je taj pređeni put veoma bitan za razumevanje sadašnjeg njihovog položaja i mesta u sistemu, odnosno za pravac dalje akcije. Stoga ćemo se ukratko osvrnuti na našu praksu i iskustva, oslanjajući se pri tome na ustavna i zakonodavna akta SFRJ. Ovde je svakako neophodno voditi računa o činjenici da društvena praksa može zaostajati ili ići ispred pravne regulative, čiji zadatak je dvojak: da izrazi i sankcioniše postojeće stanje društvenih odnosa i da trasira pravac daljeg razvoja. No, pre konkretnog razmatranja pređenog puta i prakse, potrebno je da učinimo jednu napomenu.

Privatno-vlasnička država od svog nastanka drži monopol nad funkcijom odbrane, kao što drži monopol i nad mehanizmom zaštite svog klasnog poretka od eksploatisanih i potlačenih. To je osnovna karakteristika i savremenih društvenih sistema, uprkos visokom stepenu socijalizacije poslova odbrane. Štaviše, ova funkcija je ostala isključiva prerogativa države i njenog aparata i u socijalističkim sistemima koji nisu samoupravljački. To je i razumljivo, jer socijalizacija poslova odbrane, sama po sebi, ne menja ni oblike odbrambene organizacije društva ni položaj radnog čoveka i građanina u toj organizaciji. Ona samo izražava činjenicu da je odbrana zemlje postala opšta po obimu i sadržini i po subjektima ove delatnosti, kao što, na primer, proizvodnja ima društveni karakter, bez obzira na oblike prisvajanja. I dokle god postoji državni monopol nad funkcijom odbrane, postojaće protivurečnost između društvenog karaktera poslova odbrane i otuđenosti funkcije odbrane od radnog čoveka i građanina.

Govoreći o tom problemu, drug Tito je, u svom govoru povodom 50-godišnjice Univerziteta u Ljubljani, između ostalog, rekao da je »nemoguće zamisliti ostvarenje samoupravnih prava našeg radnog čoveka u oblasti ekonomskog, političkog, kulturnog i društvenog života, bez ostvarivanja takvih prava u oblasti odbrane«. U tom smislu drug Tito govori o našem sistemu odbrane kao o, istorijski gledano, novom sistemu odbrane. Naime, na istom mestu ukazuje na to da je »dalje razvijanje našeg sistema odbrane i samozaštite u skladu sa razvojem socijalističkog samoupravnog sistema« — bitna pretpostavka da oni odgovore namenjenim funkcijama.

<sup>1</sup> Deseti kongres SKJ — dokumenti, Beograd 1974, izdanje *Komunist*, str. 49.

Iako je odbrambenu politiku i narodnu odbranu naša zemlja oduvek gradila na koncepciji opštenarodne odbrane i pravu i dužnosti svojih građana da je brane i štite, naš sistem narodne odbrane se konstituisao u, istorijski gledano, nov sistem odbrane postupno sa razvojem sistema socijalističkog samoupravljanja. I naše društvo je moralo proći kroz period razvoja, dok je funkcija odbrane bila isključivo u rukama države. Mada je politiku odbrane i zaštite revolucije i njenih tekovina državna vlast i tada zasnivala na interesima, pravu i dužnosti radnih ljudi da brane i štite socijalističku zajednicu, to pravo i dužnost radnih ljudi i građana nije imalo svojstva i sadržinu njihovog neprikosnovenog i neotudivog samoupravnog prava i dužnosti. Stoga ni sistem odbrane, građen u društveno-političkim uslovima, kada je samoupravljanje činilo prve korake, a odbrana zemlje bila samo »najviša dužnost i čast svakog građanina«, nije mogao da ima ona klasna svojstva i karakteristike koji današnji naš sistem odbrane čine istorijski novim.

Međutim, iako to nije imao, taj sistem je bio nov po svojim tendencijama i razvijao se zajedno sa razvojem socijalističkog samoupravnog sistema, kao jedan od njegovih bitnih činilaca. Istorijska je činjenica da je našem sistemu odbrane bila tuđa statičnost, što je inače bitna karakteristika ove funkcije i njenih institucija u savremenom svetu. To se najbolje očituje uporedbom ustavnih tekstova i zakonskih propisa koji su im sledili. Tako, na primer, Ustav FNRJ iz 1946. i Ustavni zakon iz 1953. godine poznaju samo odredbe o Jugoslovenskoj narodnoj armiji. Međutim, već Zakon o narodnoj odbrani iz 1955. godine čini korak dalje i ustanovljava teritorijalnu odbranu, odnosno teritorijalne jedinice kao poseban oblik vojnih formacija. Još je zanimljiviji i poučniji odnos Ustava SFRJ iz 1963. i Zakona o narodnoj odbrani iz 1969. godine. Uzećemo samo dve činjenice.

Prema ustavnim odredbama, »organizovanje oružanih snaga i poslovi odbrane zemlje« spadali su u isključivu nadležnost federacije, dok je zakon u nadležnosti federacije zadržao samo organizovanje i pripremanje JNA, prenevši na republike, pokrajine, opštine i radne organizacije pravo i dužnost da organizuju i pripremaju jedinice teritorijalne odbrane. Osim toga, ustavnu odredbu o odbrani zemlje kao pravu i dužnosti radnih ljudi i građana zakon je protumačio kao njihovo pravo i dužnost: da vode borbu za očuvanje svoje slobode i samoupravnih prava i za odbranu i zaštitu suvereniteta, nezavisnosti i integriteta zemlje; da učestvuju u pripremama za odbranu zemlje; da se osposobljavaju za vršenje svojih zadataka u ratu itd.

Motivi i razlozi ovih »odstupanja« od Ustava biće posve jasni ako se ima u vidu da je Ustavni zakon iz 1953. proglasio samoupravljanje jednom od bitnih osnova društvenog i političkog sistema zemlje, a da su Ustavu iz 1963. sledili poznati »radnički amandmani«. Zakon o narodnoj odbrani iz 1969. je, dakle, sledio društveni razvoj ne čekajući formalne ustavno-pravne izmene.

No, da bi se konstituisao sadašnji naš sistem odbrane kao, istorijski posmatrano, nov sistem, bilo je neophodno da se izvrše duboke revolucionarne klasne i političke promene u samoj bazi društva, s jedne strane, da se ostvari, de facto i de jure, visok stepen podružtvljavanja funkcije i poslova narodne odbrane, s druge strane.

Polazna klasna, društvena i politička pretpostavka za takvu transformaciju bilo je pravno i faktičko vraćanje funkcije odbrane društva radnom čoveku i građaninu, kao njihovog samoupravnog prava i dužnosti. To bi se slikovito ovako moglo reći, uz napomenu da se ti procesi ne mogu poistovećivati: bilo je neophodno da se odbrana zemlje preda u ruke njenih branilaca — radnih ljudi i građana, kao što su svojevremeno fabrike predate na upravljanje radnicima.

Upravo je na tim osnovama opštenarodna odbrana postala nerazdvojni deo socijalističkog samoupravnog društvenog uređenja, tj. integralni deo samoupravnih društvenih odnosa i svakodnevna funkcija društvenog i političkog sistema.

U okviru ovog, potrebno je ukazati na jednu od funkcija sistema odbrane, koja se, po našem mišljenju, nedovoljno naglašava prilikom razmatranja ove problematike. Reč je o klasno-političkoj funkciji sistema narodne odbrane, kao oblika i sadržaja odbrambene organizovanosti naše zajednice.

Prilikom razmatranja funkcije sistema narodne odbrane, ističe se uglavnom njegova tzv. spoljna, tj odbrambena funkcija: odvrćanje agresije i slamanje agresora koji bi pokušao da nam nametne rat. Međutim, kao oblik i sadržaj odbrambene organizovanosti naše zajednice, sistem narodne odbrane ima i funkciju tipa i oblika organizovanja odbrane i vršenja odbrambene funkcije preko koga će ona postajati sve više samoupravna i pitanje samoorganizovanja ljudi. U okvirima sistema narodne odbrane, kao odbrambene organizacije samoupravnog društva, treba da se ostvari dalje podružtvljavanje poslova narodne odbrane, radi razvoja samoupravljanja kao sveobuhvatnog društvenog odnosa i društvenog i političkog sistema.

Suvišno je dokazivati da oružane snage SFRJ, kao deo takvog sistema narodne odbrane, mogu imati u bilo čemu drukčiju ulogu i funkciju ili svojstva i karakteristike. Naprotiv, ostajući jednim

od bitnih konstitutivnih činilaca naše države i državnosti, naše oružane snage su istovremeno integralni deo samoupravnih društvenih odnosa. Pri ovome je neophodno imati u vidu da ni ono što mi danas nazivamo i podrazumevamo pod pojmom »država«, kada raspravljamo o tome šta je i u kojoj meri deo »državne strukture« našeg društva, nije ona »prava«, tj. klasična država. Drugim rečima, moramo imati u vidu klasna svojstva naše države kao samoupravnog oblika diktature proleterijata. A to znači da ni deo »državne strukture« nije lišen primesa samoupravnosti, odnosno osnovnog klasnog svojstva koje proističe iz društvenog i političkog sistema samoupravljanja.

Ova konstatacija u svemu važi i za oružane snage, o čemu će detaljnije biti reči u narednom odeljku. Ovde treba još ukazati na dve činjenice.

Prvo, samoupravljanje se, kao društveni proces i odnos, ne može u svim sferama društvenog života razvijati kroz iste forme i sadržaje. Štaviše, ono ne može, ni po svom obimu i dubini, biti »ravnomerno« raspoređeno, niti kao proces otpočinjati istovremeno u svim oblastima društvenih odnosa i poslova.

Drugo, samoupravljanje je klasni odnos, a ne pitanje formalnih obeležja demokratske države. U našoj političkoj, idejnoj i pravnoj teoriji i praksi, samoupravljanje isključuje odnose podređenosti kao izraz društvene ili pravne nejednakosti, a ne subordinaciju kao funkcionalni odnos između društveno ravnopravnih i slobodnih ličnosti. Dakle, odnosi funkcionalne subordinacije, tako karakteristični za vojnu organizaciju, a naglašeno prisutni i u drugim sferama društvenih poslova, nisu protivurečni ideji i prirodi samoupravljanja — kao društvenom odnosu i sistemu vlasti. Naprotiv, samoupravljanje podrazumeva i najviši stepen društvene discipline, zasnovane na načelima poštovanja slobode i prava drugih i odgovornosti za samoupravno odlučivanje i sprovođenje samoupravnih odluka. Ono ujedno podrazumeva i samodisciplinu u striktnom sprovođenju i poštovanju socijalističke zakonitosti i odnosa ustanovljenih u interesu obavljanja određenih društvenih funkcija i poslova.

Prema tome, subordinacija, kao funkcionalni odnos u oružanim snagama, u direktnoj je funkciji što efikasnije odbrane i zaštite samoupravljanja, u slučaju da napadom bude ugroženo. A kako se oružane snage za vreme mira moraju organizovati, živeti, raditi i vaspitavati saglasno zahtevima njihove efikasnosti u ratu, odnosi subordinacije su bitna pretpostavka njihove egzistencije i izvršavanja njihove mirnodopske funkcije.

Oružane snage SFRJ su stvorene u narodnooslobodilačkoj borbi, kao oružana sila naroda i revolucije, i takve su ostale i danas.

Revolucionarna svest naroda, koji je ustao u borbu za svoja nacionalna i socijalna prava, izražena kroz moralna i politička pravila ponašanja partizanskih boraca, duboko je utkana u sva politička i pravna dokumenta izgradnje oružanih snaga naše zemlje. I to počevši od poznate Partizanske zakletve i Statuta proleterskih narodnooslobodilačkih udarnih brigada do najnovijeg Ustava SFRJ i materijala Desetog kongresa SKJ.

Dovoljno je pogledati bilo koji program ili dokumenta bilo kog kongresa KPJ, odnosno SKJ, od oslobođenja do danas, da bi se videlo i shvatilo sa koliko upornosti i doslednosti SKJ insistira na revolucionarnom karakteru i klasnoj ulozi naših oružanih snaga. U svim tim dokumentima SKJ je, tako reći doslovno, ponavljao zahtev da JNA, stvorena u NOB-u, kao oružana sila naroda i socijalističke revolucije, mora takva da ostane zauvek. Jedino su se menjali zadaci na planu daljeg jačanja odbrane zemlje i usavršavanja JNA, zavisno od potreba, dok je nepromenjena ostajala osnovna uloga JNA — »borba za očuvanje tekovina oslobodilačke borbe, za očuvanje i jačanje narodne vlasti, za interese radnog naroda i za obezbeđenje socijalističke izgradnje« i »za zaštitu slobode i nezavisnosti naroda Jugoslavije«<sup>2</sup>

Dovoljno je, na drugoj strani, pogledati ustavna dokumenta i zakonske propise o JNA i oružanim snagama SFRJ da bi se uverilo u uspeh našeg društva da društvenu transformaciju i oblik organizovanja svojih oružanih snaga uskladi sa samoupravnim razvojem društva i potrebama odbrane zemlje.<sup>3</sup>

Nije suvišno, radi podsećanja i ilustrovanja, ukazati na neka zakonska rešenja prvih propisa naše zemlje o njenim oružanim snagama. Tako, na primer:

a) »Vojnička zakletva«, propisana Zakonom o JA iz 1946, izražavajući moralne i političke preglede pripadnika JA i njenu druš-

<sup>2</sup> Program i Statut KPJ, usvojen na V kongresu, Beograd 1948, izd. »Borba«, strana 36.

<sup>3</sup> Videti: Ustav FNRJ iz 1946, Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti od 13. I. 1953, Ustav SFRJ od 7. IV. 1963, Ustav SFRJ od 21. II. 1974, Zakon o službi u Jugoslovenskoj armiji (»Službeni list FNRJ« br. 60/46), Zakon o Jugoslovenskoj narodnoj armiji (»Službeni list FNRJ« br. 29/55 i »Službeni list SFRJ« br. 52/64, 67/65 i 67/72 i Zakon o narodnoj odbrani (»Službeni list FNRJ« br. 30/55 i »Službeni list SFRJ« br. 32/65 i 8/69).

tvenu ulogu, obavezivala je svako vojno lice: da će »budno čuvati tekovine narodnooslobodilačke borbe — narodnu vlast i bratstvo i jedinstvo«, da će »verno izvršavati postavljene zadatke u cilju učvršćivanja i razvijanja ovih tekovina«, da će »do poslednjeg daha biti odano svom narodu i svojoj otadžbini«, da će »svakog časa spremno stati na branik svoje otadžbine« i odvažno je braniti, »ne žaleći ni svoj život za pobeđu nad neprijateljem«.

b) Disciplinska odgovornost pripadnika oružanih snaga oduvek je obuhvatala široku skalu nedoličnog ponašanja i postupaka, počevši od mogućnih povreda službene dužnosti ili pravila službe, do bilo kakve radnje ili postupka koji bi značili »povredu ili nepoštovanje zakona ili drugih propisa«, ili »podrivanje autoriteta ili dostojanstva narodne vlasti«, ili nemoralno vladanje, preneбреgavanje obaveza prema porodici, pijanstvo i drugo tome slično što bi narušavalo ugled pripadnika oružanih snaga i samih oružanih snaga.<sup>4</sup> Štaviše, neposredno posle rata, disciplinski prestup je predstavljalo i »rasipno trošenje službenog materijala«, a veoma dugo je, kao zakonska obaveza, postojala obaveza oficira, generala i admirala da prilikom zasnivanja braka »strogo vode računa o moralno-političkom stanju osobe sa kojom stupaju u brak, kao i njene porodice«.<sup>5</sup>

c) Zakonodavstvo SFRJ nije nikada poznavalo, niti poznaje, neki poseban — staleški i povlašćeni, sistem krivične odgovornosti pripadnika oružanih snaga. Ono je dopuštalo odstupanja samo kada se radilo o posebnim obavezama ili ograničenjima, o posebnim statusnim i drugim pravima — u odnosu na ostale građane i radne ljude — koja neminovno zahteva priroda vojne službe, vojna organizacija i funkcija i zadaci oružane sile (poznato je, na primer, da je disciplinska odgovornost pripadnika oružanih snaga znatno šira i stroža od disciplinske odgovornosti ostalih radnih ljudi).

Vodeći upravo računa o tome da oružane snage budu oružana sila socijalističke revolucije i naroda, naše društvo je idejnim, političkim i zakonodavnim merama neprekidno pokretalo i podsticalo progresivno menjanje društvenog bića oružanih snaga i prerastanje vojne organizacije u deo naoružanog naroda.

U tom smislu, Zakon o narodnoj odbrani iz 1969. je, svakako, posebno značajan pravni dokument u razvoju naših oružanih snaga. Treba, međutim, naglasiti da taj zakon ne obeležava nikakav »pre-

---

<sup>4</sup> Zakon o vojnim disciplinskim sudovima (»Službeni list FNRJ«, br. 38/48).

<sup>5</sup> Uredba o službi oficira, generala, admirala i vojnih činovnika Jugoslovenske armije (»Službeni list FNRJ«, br. 98/46).

lomni momenat« u našim gledanjima na pitanja odbrane, niti izraz našeg »odlučnog zaokreta ka koncepciji opštenarodne odbrane nakon dužeg perioda kolebanja« — kako neki, pa i dobronamerni, misle. Taj zakon je još manje izraz i rezultat našeg reagovanja na međunarodne prilike u tom momentu — kakvim ga žele prikazati naši neprijatelji.

Naša koncepcija opštenarodne odbrane, koja je u tom zakonu prvi put dobila i svoj puni pravni izraz, je marksistička revolucionarna doktrina, na čijim osnovama je Komunistička partija Jugoslavije povelala i uspešno završila narodnooslobodilačku borbu naših naroda i narodnosti. Na tim osnovama je SFRJ gradila i gradi svoju odbrambenu politiku i svoje oružane snage. Dakle, kao politika i odbrambena doktrina, koncepcija opštenarodne odbrane je bila stalno prisutna, i to ne samo kao opredeljenje na idejnom planu, već i u praksi. Što tu koncepciju nismo ranije definisali i u nekom svom zakonodavnom aktu, kako je to učinjeno u Zakonu o narodnoj odbrani iz 1969, samo potvrđuje činjenicu da se SKJ nikada nije igrao klasnom borbom, niti razmetao levim frazama, već se marksističkom klasnom, političkom i vojnom misli služio samo kao rukovodstvom za akciju. U stvari, proklamovanje radničko-klasne koncepcije opštenarodne odbrane pre nego što su bili sazreli svi društveni uslovi — značilo bi »skok u prazno« i korak nazad. Drugim rečima, podružljavanje funkcije odbrane je moralo sačekati svoj istorijski momenat u žilavoj klasnoj borbi za samoupravnu organizaciju društva.

Kasniji razvoj političke i klasne borbe u našem društvu i njen ishod, izražen kroz novi ustavni sistem, upravo su potvrdili da je Zakon o narodnoj odbrani iz 1969. bio rezultat svesnih napora našeg društva da odlučno razvija i produbljuje svoj socijalistički samoupravni sistem. Naime, najnovijim Ustavom SFRJ i ustavima svih naših republika i pokrajina, opštenarodna odbrana zemlje je utemeljena u samoupravno uređenje društva. Prema odredbama Ustava, opštenarodna odbrana je »nerazdvojni deo socijalističkog samoupravnog društvenog uređenja« i »oblik i sadržina odbrambene organizovanosti društvene zajednice.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Videti: Načelo VI Osnovnih načela i glavu VI Ustava SFRJ, te osnovna načela i odredbe republičkih i pokrajinskih ustava o odbrani. Uputno je primetiti da su u Ustavu FNRJ iz 1946, odredbe o JNA bile u odeljku o »državnom uređenju«, a da je glava XIV Ustava SFRJ iz 1963, pod naslovom »Narodna odbrana i Jugoslovenska narodna armija« bila u odeljku Ustava koji se odnosio na »organizaciju federacije«. Treba napomenuti još da su, prema članu 160. stav 1. tač. 1. istog Ustava, »organizovanje oružanih snaga i poslovi odbrane zemlje« spadali »u isključivu nadležnost federacije.«

Stoga je pravni položaj oružanih snaga SFRJ opredeljen ovim činjenicama:

a) oružane snage su, kao deo sistema narodne odbrane, nerazdvojni deo društvenog uređenja i oblik odbrambene organizovanosti zajednice za oružanu borbu i zaštitu od agresije;

b) narodna odbrana je jedinstven sistem organizovanja i pripremanja svih faktora društva za odbranu zemlje i njihovog neposrednog učešća u oružanoj borbi i drugim oblicima otpora napadaču;

c) odbrana zemlje je neprikosnoveno i neotuđivo pravo i dužnost radnih ljudi i građana, naroda i narodnosti naše zajednice;

d) državna vlast, predstavljena u organima federacije, republika, pokrajina i opština, ne pojavljuje se kao nosilac nekakvog »svog« prava i dužnosti odbrane zemlje — kao atributa suverenosti prema svojim građanima, već u funkciji vršioca prava i dužnosti u oblasti narodne odbrane, koje su joj radni ljudi i građani, narodi i narodnosti poverili u svom zajedničkom interesu;

e) isključiva funkcija oružanih snaga je — odbrana i zaštita Jugoslavije;

f) mirnodopski sistem vojne organizacije mora da odgovara zadacima oružane borbe — u slučaju agresije na zemlju.

Prema tome, za utvrđivanje položaja naših oružanih snaga u pravnom sistemu nije dovoljno istraživati samo njihovo mesto u ukupnom političkom sistemu društva i njih kao deo organizovane državne i društvene sile, tj. kao deo političkog sistema. Potrebno je sagledavati i odnose unutar oružanih snaga, opšti status njihovih pripadnika, sistem odnosa starešinskog i vojničkog sastava, pravni i društveni položaj starešinskog sastava uopšte i tsl.

*Oružane snage SFRJ kao deo političkog sistema društva.* Položaj oružanih snaga u političkoj organizaciji i pravnom sistemu našeg društva izraz je klasne suštine društvenog poretka i sistema vlasti zasnovane na socijalističkom samoupravljanju.

Podruštvljavanje poslova narodne odbrane dostiglo je stepen kada su oružane snage našeg društva postale, i pravno i društveno gledano, »nerazdvojni deo socijalističkog samoupravnog društvenog uređenja«. I upravo je radničko-klasni i društveno-politički smisao tog i takvog njihovog svojstva presudan za njihov položaj u pravnom poretku. Naravno, one su i danas sastavni deo i značajan činilac i atribut naše državne organizacije, a vojni poslovi — područje društvenih poslova u kome državna vlast obavlja veoma značajne funkcije. Međutim, naš sistem upravljanja društvenim poslovima i društvom, uz sve moguće prigovore i saznanja da nije

ni savršen ni dovršen, ima bitno svojstvo, što zavisi od radnih ljudi i građana i što počiva na stalnom jačanju njihove uloge. To znači da oni sve više preuzimaju i vrše vlast u svoje ime, a državni mehanizam im služi da što uspješnije štite svoje klasne interese. Na planu narodne odbrane, to znači da radni ljudi i građani sve više preuzimaju ove poslove neposredno u svoje ruke, da oni organizuju svoju odbranu, da odbrana i oružana sila društva postaju oni sami i da u sopstvenom interesu organizuju i pripremaju JNA i teritorijalnu odbranu — kao deo naoružanog naroda.

Treba naglasiti da su oni već i do sada to veoma efikasno činili. Vojna organizacija našeg društva izašla je iz klasičnog okvira državne strukture, a vojni poslovi, kao funkcija — iz isključive prerogative državne vlasti i njenog aparata.

Društvene promene su se duboko odrazile i na faktičko stanje i na pravni položaj oružanih snaga. Faktički i pravno je uspostavljena nova organizacija oružanih snaga SFRJ, sastavljenih od JNA i jedinica teritorijalne odbrane, kao delova jedinstvene oružane sile.

Treba naglasiti da teritorijalna komponenta oružanih snaga nije novina najnovijeg Ustava SFRJ i saveznog Zakona o narodnoj odbrani. Ona je prisutna u našoj praksi znatno ranije, još pre donošenja Zakona o narodnoj odbrani iz 1969. godine. Tako se, na primer, već u Zakonu o narodnoj odbrani iz 1955. srećemo sa »teritorijalnom odbranom«, kao oblikom organizovanja oružanih snaga, i sa konkretnom organizacijom te odbrane: zavodske jedinice PAO, straže, patrole i druge jedinice. Međutim, ta teritorijalna odbrana je, i pravno i društveno-politički, predstavljala nešto drugo nego, što je teritorijalna odbrana prema Zakonu iz 1969. godine. Zapravo, sve do donošenja tog zakona, »organizovanje oružanih snaga« bilo je u isključivoj nadležnosti federacije.<sup>7</sup> Tako se, na primer, obrazovanje i rukovođenje jedinicama teritorijalne odbrane od opštinskih i sreskih odbora trebalo sprovesti »u saglasnosti sa prvostepenim vojnoteritorijalnim ili drugim vojnim organom« i »organima nadležnim za unutrašnje poslove«. A jedinice PAO bile su potčinjene vojnim organima »u pogledu organizacije, obuke, snabdevanja oružjem i municijom, kao i u pogledu upotrebe«. U takvim političkim i pravnim okvirima razvijala se teritorijalna odbrana i u periodu posle donošenja Zakona iz 1955. godine.

Zakon o narodnoj odbrani iz 1969. godine donosi dve novine od izuzetnog značaja: a) organizovanje i pripremanje teritorijalne

<sup>7</sup> Videti: članove 134 do 137 Zakona o narodnoj odbrani iz 1955. god.

<sup>8</sup> Videti: član 160, stav 1. tačka 1. Ustava SFRJ iz 1963. god.

odbrane postaje pravo i dužnost društveno-političkih zajednica i radnih organizacija (ustavno-pravno je organizovanje oružanih snaga u delokrugu federacije); b) prvi put je i pravno definisana teritorijalna odbrana kao strategijska komponenta sistema narodne odbrane i oružane sile SFRJ. Od 1969. godine do najnovijih ustava prilike su se veoma intenzivno menjale na društveno-političkom i pravnom planu, a i na planu organizacije oružanih snaga, odnosno teritorijalne odbrane. Usledila je zakonodavna regulativa teritorijalne odbrane od republika (u vremenu 1970—1971, doneti su republički zakoni u četiri republike, a 1972. u SR Makedoniji i SR Hrvatskoj). Svi ti zakoni bliže razrađuju organizacijska pitanja teritorijalne odbrane (svi oni, osim zakona SR Bosne i Hercegovine, imaju i posebna poglavlja o teritorijalnoj odbrani).

Svojevremeno »zakonom ustupljeno pravo« republikama, pokrajinama i opštinama da organizuju i pripremaju teritorijalnu odbranu postalo je — ustavnim amandmanima iz 1971. godine — njihovo ustavno pravo, da bi, najnovijim ustavnim aktima teritorijalnu odbranu — kao deo oružanih snaga i sistema narodne odbrane — i pravno odredili kao nerazdvojni deo samoupravnog društvenog uređenja.

Tako je teritorijalna odbrana postala i deo pravne regulative republika, pokrajina i opština.

S obzirom na ove promene, bilo je potrebno da se uzajamni odnosi komponenti oružane sile Jugoslavije i ustavno-pravno definišu. I to je učinjeno na taj način što je oružanim snagama postavljen jedinstven zadatak — odbrana i zaštita SFRJ, a na organizacionom planu je određeno da JNA i teritorijalna odbrana »čine jedinstvenu celinu«.<sup>9</sup>

Republički i pokrajinski ustavi konkretizuju ova načela Ustava SFRJ, tako što:<sup>10</sup>

a) teritorijalnoj odbrani stavljaju u zadatak da štiti i brani suverenitet, nezavisnost, teritorijalnu celokupnost i društveni poređak SFRJ i republike, odnosno pokrajine, kao nerazdvojnih delova Jugoslavije;

b) teritorijalnu odbranu definišu kao deo »jedinstvenih oružanih snaga SFRJ« i deo sistema narodne odbrane.

---

<sup>9</sup> Videti član 240. Ustava SFRJ.

<sup>10</sup> Videti: član 260. Ustava SR BiH; član 273. Ustava SR CG; član 327. Ustava SRH; član 293. Ustava SRM; član 305. Ustava SR SI; član 269. Ustava SRS; član 265. Ustava SAP Kosovo i član 268. Ustava SAP Vojvodine.

Time su data dva bitna kriterijuma koji moraju biti rukovodeće načelo i svrha pravnog regulisanja i praktičnog organizovanja oružane sile i rukovođenja njome.

Ustav SFRJ, republički i pokrajinski ustavi utvrđuju i najbitnije materijalne, društvene i pravne faktore jedinstva oružanih snaga SFRJ (organizacijskog i funkcionalnog).

Tako, na primer, u nadležnosti federacije su: a) vrhovno rukovođenje i komandovanje oružanom silom, b) upotreba oružanih snaga, c) rukovođenje i obezbeđenje jedinstva oružane borbe, d) osnovni planovi (»osnove planova«) za organizovanje i pripremanje oružanih snaga, e) organizovanje JNA i komandovanje njome i tsl. Ustav SFRJ je postavio zahtev i načelo da republike, pokrajine i opštine organizuju teritorijalnu odbranu i rukovode njome »u skladu sa sistemom narodne odbrane« (Osnovna načela VI, članovi 239, 316. i 342.).

Ustavi republika i pokrajina čine korak dalje u tom pravcu. Njima se utvrđuje da se teritorijalna odbrana u republici, pokrajini i opštini »organizuje kao jedinstven sistem«, s tim što se u nekim od njih, kao, na primer, u Ustavu SR Hrvatske, ne pominje posebno opština, mada to i nije neophodno, jer teritorijalna odbrana ne može biti jedinstvena u celoj republici, a da to ne bude i u okviru opštine. I dalje, republički i pokrajinski ustavi, po ugledu na Ustav SFRJ, dodeljuju predsedništvima republika i pokrajina funkciju osnovnog planiranja priprema narodne odbrane i rukovođenja opštenarodnim otporom — u slučaju napada na zemlju. Time se uspostavlja i jedinstven sistem rukovođenja oružanim snagama. Istina, ova predsedništva nemaju funkciju komandovanja teritorijalnom odbranom, kakvu ima inače Predsedništvo SFRJ, odnosno Predsednik Republike. Ona svoju rukovodeću ulogu i funkciju, u odnosu na teritorijalnu odbranu u republici i pokrajini, vrše u okviru svoje opšte političke funkcije, što znači u okviru političke i društvene odgovornosti za organizovanje narodne odbrane i rukovođenje opštenarodnim otporom u republici, odnosno pokrajini. Svakako da ta funkcija ne može mimoći ni pitanja organizovanja teritorijalne odbrane i oružane borbe. Međutim, stručni deo poslova u toj oblasti obavljaju štabovi teritorijalne odbrane.

Dalja pravna razrada i određivanje svih elemenata položaja oružanih snaga u našem pravnom sistemu dati su u Zakonu o narodnoj odbrani.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Zakon o narodnoj odbrani (»Službeni list SFRJ«, br. 22/74).

Ukazujemo ovde na najbitnija rešenja ovog zakona kojima se bliže opredeljuje položaj oružanih snaga u našem pravnom sistemu. S tim u vezi, moramo napomenuti da se ni ovom prilikom ne mogu zaobići društveni smisao i sadržina određenih zakonskih odredbi, jer pravna norma i nije drugo do društveni odnos regulisan zakonom. Stoga se ne mogu izbeći ni ponavljanja izvesnih pojedinosti o kojima je, na određen način, već bilo reči.

1. Polazna odredba Zakona o oružanim snagama (član 8. stav 1.) definiše oružane snage SFRJ kao »oružanu silu u sistemu narodne odbrane«. Značaj ovakve odredbe je, pre svega, društveno-politički. U njoj je izražen klasni i društveni karakter oružane sile, kao dela odbrambenog sistema koji je i sam uzidan i izrastao iz samoupravne organizacije društva.

2. Funkcija i zadaci oružanih snaga SFRJ određeni su saglasno koncepciji opštenarodne odbrane i politici mira i saradnje među narodima i državama: »Oružane snage štite nezavisnost, suverenost, celokupnost teritorije i ustavom utvrđeno društveno uređenje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije« i izvršavaju »zadatke koji proističu iz međunarodnih obaveza Jugoslavije u odbrani mira i bezbednosti u svetu« (član 9.).

Prema tome, oružane snage Jugoslavije ne štite nikakvu imaginarnu »otadžbinu«, niti apstraktne »nacionalne interese«, ili nekakva »prirodna« i »sveta« prava nacije i slično, već Jugoslaviju, kao samoupravnu zajednicu ravnopravnih naroda i narodnosti, i njeno socijalističko samoupravno uređenje.

Nezavisnost je pravno i de facto suština suvereniteta svake države, kao članice međunarodne zajednice država i subjekta u međunarodnom pravu. Stoga zadatak zaštite nezavisnosti i suvereniteta Jugoslavije znači zaštitu nje kao države i njenog prava, kao takve, da slobodno određuje i uređuje svoj društveni poredak i razvitak. A u međunarodnim odnosima — da, poštujući nezavisnost i suverenost drugih država, samostalno odlučuje o svojim odnosima i saradnji sa drugim zemljama, o pitanjima bezbednosti i očuvanju mira u svetu, i da svim sredstvima odbija svaki agresivni nasrtaj na svoju teritoriju.

Zaštita teritorijalne celokupnosti Jugoslavije je sastavni deo zadatka zaštite njenog suvereniteta, jer se suverena vlast svake države prostire na određenoj (njenoj) teritoriji, pa je svaki atak druge sile na njenu teritoriju — napad na njen suverenitet kao države.

Drugi objekt zaštite je društveno i državno uređenje Jugoslavije, izraženo u njenom ustavnom poretku. U ovom zadatku naših oru-

žanih snaga izražava se njihova tzv. »unutrašnja funkcija«, za razliku od prethodne. Ovaj zadatak oružanih snaga znači dužnost zaštite društvenog i političkog uređenja, tj. samoupravljanja kao klasnog interesa radničke klase i svih radnih ljudi.

Zatim dolazi — izvršavanje zadataka koji proističu iz međunarodnih obaveza Jugoslavije u očuvanju mira i bezbednosti u svetu, što bi trebalo da postane zajednički zadatak svih država i njihovih oružanih snaga — shodno Povelji OUN. Međutim, to još uvek nije tako. Često se uloga oružanih snaga zemalja-članica OUN u očuvanju mira i bezbednosti u svetu svodi na zadatke koji proističu iz međudržavnih ugovora »o uzajamnoj odbrani od napada«.

3. Utvrđen je princip zajedničke odgovornosti svih subjekata društva za izgradnju i pripremanje oružanih snaga za odbranu zemlje; izvršena je podela poslova i zadataka, prava i obaveza, kao i odgovornosti za svoj deo poslova i zadataka u vezi sa organizovanjem, pripremanjem i rukovođenjem oružanim snagama. Sve društveno-političke zajednice (federacija, republike, pokrajine, opštine i dr.) su odgovorne za organizovanje i pripremanje oružanih snaga, u skladu sa koncepcijom opštenarodne odbrane i sistemom odbrane. Organizacije udruženog rada učestvuju u tim poslovima u skladu sa zakonom, planovima za odbranu društveno-političkih zajednica i odlukama nadležnih organa društveno-političkih zajednica, a društveno-političke i druge društvene organizacije — »prema prirodi i karakteru svojih zadataka«.

Ovakav prilaz organizovanju i pripremanju oružanih snaga neizbežna je posledica pređenog puta u podruštvljavanju poslova narodne odbrane. Na organizacionom planu, to je bilo praćeno izraštanjem razgranatog mehanizma profesionalnih »državnih« organa od federacije do opštine (sekretarijati, štabovi, vojne komande JNA), društveno-političkih organa (saveti), samoupravnih organa (komisije, štabovi i dr. u organizacijama udruženog rada), te komisija i raznih radnih tela pri rukovodstvima društveno-političkih i drugih društvenih organizacija, koji se, u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima i društvenim funkcijama, bave ovom problematikom. Ovo je istovremeno i najširi organizovani oblik veoma efikasne društvene kontrole nad oružanim snagama.

4. Ustanovljeni su konkretni i čvrsti pravni instrumenti, kojima se obezbeđuje organizaciono i funkcionalno jedinstvo oružanih snaga:

a) Federacija (Predsednik Republike, kao Vrhovni komandant) utvrđuje plan upotrebe celokupnih oružanih snaga i naređuje nji-

hovu upotrebu. To znači da u slučaju napada na zemlju sve jedinice oružanih snaga (JNA i teritorijalne odbrane) treba da djeluju prema jedinstvenom planu i da njihovu upotrebu može narediti samo Vrhovni komandant oružanih snaga. I dalje — da planovi dejstava oružanih snaga moraju da budu uvek usklađeni prema vremenu, prostoru i ciljevima; da za vreme rata organi republike i pokrajine moraju i na planu oružane borbe postupati u skladu sa opštim odbrambenim naporima zemlje i zamisli Vrhovne komande, a opštinski organi — saglasno potrebama jedinstva i nedeljivosti oružanog otpora u republici, odnosno pokrajini (čl. 11, 20, 105. do 107.).

b) Federacija utvrđuje i osnovne planove (»osnove planova«) organizacije, razvoja, izgradnje i opremanja oružanih snaga u celini, a u skladu i u okviru tako datih osnova:

- federacija organizuje i priprema JNA;
- republika, odnosno pokrajina — teritorijalnu odbranu u republici, odnosno pokrajini;
- opština — teritorijalnu odbranu u opštini.

Osim ove okvirne planske komponente, Zakon određuje obavezni karakter planova šire društveno-političke zajednice za užu zajednicu i njenu dužnost da plan svojih oružanih snaga uskladi sa planom šire zajednice, da formira odgovarajuće jedinice — ako je to predviđeno planom šire zajednice, da postupa po nalogu inspekcij-skog organa u pogledu otklanjanja neusklađenosti svog plana sa planom šire zajednice.

Nadalje, u istom smislu i sa istim ciljem, Zakon određuje da se teritorijalna odbrana u okvirima svake društveno-političke zajednice ima organizovati kao jedinstven sistem — jedinstvena organizacija (član 11.) i da svaka društveno-politička zajednica mora obezbediti:

— jedinstvo dejstva svih snaga teritorijalne odbrane na svojoj teritoriji;

— usklađenost organizacije i dejstava svojih snaga teritorijalne odbrane sa snagama teritorijalne odbrane susednih društveno-političkih zajednica (na primer, opština sa opštinom), odnosno sa organizacijom i dejstvima teritorijalne odbrane u okvirima šire zajednice (na primer, pokrajine, republike), kao i sa organizacijom i dejstvima snaga JNA — u svim pitanjima od kojih zavisi mogućnost upotrebe i dejstva oružanih snaga kao jedinstvene oružane sile (čl. 11, 16, 17, 105. do 108.).

Najzad, organizacija udruženog rada mora u svemu da usklađuje razvoj i upotrebu svojih jedinica teritorijalne odbrane sa pla-

nom opštine, tj. sa organizacijom i planom dejstava jedinica teritorijalne odbrane u opštini (osim kad ih koristi za svoje posebne potrebe).

Ovo organizaciono jedinstvo oružane sile dobilo je svoj pravni izraz i u mogućnosti da se jedinice JNA preimenuju u jedinice teritorijalne odbrane i obratno, kao i u mogućnosti da se — na određenim područjima — obrazuju jedinstvene komande jedinica JNA i teritorijalne odbrane.

5. Zakon je ustanovio i jedinstvena načela rukovođenja i komandovanja oružanim snagama, odnosno načela na kojima se zasniva i organizuje sistem rukovođenja i komandovanja, i to:

- načelo zakonitosti,
- načelo jedinstva komandovanja u pogledu upotrebe snaga i sredstava,
- načelo jednostarešinstva, i
- načelo subordinacije (obaveza izvršavanja odluka, zapovesti i naređenja pretpostavljenog starešine).

Načelo zakonitosti u rukovođenju i komandovanju znači punu primenu zakona i drugih propisa, kojima se uređuju: odnosi u službi, posebna prava i dužnosti pripadnika oružanih snaga, uzajamni odnosi komandi i štabova na različitom stepenu rukovođenja i njihovi odnosi prema organima vlasti i državne uprave, uopšte — pravni poredak.

Pravna sadržina načela jedinstva komandovanja prilikom upotrebe snaga i sredstava znači raspored i upotrebu snaga i sredstava saglasno zamisli i planu više komande, u krajnjem — vrhovnog komandovanja. Po logici stvari, ovo načelo podrazumeva i svaki manevar snagama i disperziju sredstava na jedinstvenom jugoslovenskom ratištu.

Načelo jednostarešinstva znači da samo Vrhovni komandant ima izvorno ustavno pravo da komanduje svim oružanim snagama, da je to ovlašćenje apsolutno, tj. ograničeno samo ustavom i zakonom, i da sve druge starešine imaju samo ona prava koja im poveri Vrhovni komandant. No, saglasno ustavnoj normi prema kojoj Vrhovni komandant obavlja svoja prava »u okviru ustava i zakona« — određena ovlašćenja nižih starešina mogu biti ustanovljena i zakonom.

Načelo subordinacije, prema ovom zakonu, obuhvata šire područje nego što je upotreba oružanih snaga. Ono se prostire i na organizovanje i pripremanje oružanih snaga, mada se odgovornost za te poslove, kao što će se kasnije videti, ne ograničava na okvire vojne organizacije, tj. ne isključuje se odgovornost za te poslove i pred drugim organima — osim po liniji komandovanja.

U vezi s izloženim, da bi se izbegli mogućni nesporazumi u odnosu na teritorijalnu odbranu, treba učiniti izvesne napomene. Iz izloženog proizilazi da principi odnosa između organa uprave različitih društveno-političkih zajednica (saveznih i republičkih, i pokrajinskih, itd.) ne važe za odnose između štabova teritorijalne odbrane uže i šire zajednice, odnosno republičkih štabova prema Vrhovnom komandantu. Tako, na primer, nema odnosa subordinacije između opštinskog organa uprave i odgovarajućeg »resornog« organa pokrajine ili republike.<sup>12</sup>

Ova razlika je uslovljena činjenicom da je za uspešno funkcionisanje državne uprave (od opštine do federacije) dovoljno da se organizuje na jedinstvenim osnovama, tj. dovoljno je jedinstvo osnova političkog sistema. Međutim, za funkciju oružanih snaga to nije dovoljno, već je neophodno da one čine jedinstvenu oružanu silu, odnosno da se organizuju kao jedinstvena oružana sila i da dejstvuju kao takve.

6. Saglasno tim načelima, Zakon ustanovljava organizaciju jedinstvenog sistema rukovođenja i komandovanja oružanim snagama (čl. 20. do 29.), podređujući:

a) Vrhovnom komandantu — celokupne oružane snage u svim pitanjima organizovanja, pripremanja i upotrebe;

b) Komandantu republičkog, odnosno pokrajinskog, štaba teritorijalne odbrane — republičke, odnosno pokrajinske, jedinice i štabove teritorijalne odbrane uži društveno-političkih zajednica;

c) Komandantu opštinskog štaba teritorijalne odbrane — snage teritorijalne odbrane u opštini;

d) niže komande u JNA — višim, ove — najvišim, a najviše — Vrhovnom komandantu, odnosno saveznom sekretaru za narodnu odbranu, kao starešini ovlašćenom od Vrhovnog komandanta;

e) svaku jedinicu i ustanovu oružanih snaga — njenom starešini.

Bližu organizaciju ovog sistema, kao značajno pitanje organizovanja i rukovođenja oružanim snagama, Zakon ostavlja Vrhovnom komandantu. Koristeći to svoje pravo, Vrhovni komandant može: preneti određene poslove rukovođenja i komandovanja JNA, i oružanim snagama u celini, na saveznog sekretara za narodnu odbranu, odrediti da se za određena područja i jedinice JNA i teritorijalne odbrane na tim područjima obrazuju zajedničke komande, ili odrediti da se za određena područja obrazuju posebni štabovi teritorijalne odbrane.

<sup>12</sup> Videti: Članove 149. stav 3. i 274. i 275. Ustava SFRJ, čija rešenja republički i pokrajinski ustavi preuzimaju i prenosu na odnose između svojih organa uprave i opštinske uprave.

7. Za položaj oružanih snaga u našem pravnom sistemu veoma je značajno pitanje odgovornosti za organizovanje i pripremanje i za rukovođenje i komandovanje oružanim snagama, a to znači odnosi na relaciji: oružane snage — skupštine i izvršna veća skupština društvenopolitičkih zajednica.

Pre svega, treba istaći da su naše oružane snage pod punom pravnom, društvenom i političkom kontrolom zajednice. Mehanizam ove kontrole je veoma razgranat. Počevši od skupština, izvršnih veća skupština društveno-političkih zajednica, predsedništava (federacije, republika i pokrajina), preko saveta za narodnu odbranu pri opštinskim skupštinama i predsedništvima u federaciji, republikama i pokrajinama, do komisija i drugih tela pri rukovodstvima društveno-političkih organizacija i dr. Naše društvo je daleko prevazišlo tzv. parlamentarni sistem političke i društvene kontrole i stvorilo snažan i autoritativan mehanizam samoupravne kontrole oružanih snaga. Razumljivo je da svako obavlja tu kontrolu u okviru svojih prava, dužnosti i odgovornosti za sudbinu društva i u skladu sa svojom društvenom ulogom i funkcijom u sistemu samoupravljanja.

Inače, kada je reč o odgovornosti za rukovođenje i komandovanje oružanim snagama, treba razlikovati područja odgovornosti.

Prvo je područje odgovornosti za zakonito rukovođenje i komandovanje oružanim snagama. Odgovornost starešina za zakonitost u rukovođenju i komandovanju jedinicama je ista kao i odgovornost za primenu zakona i drugih propisa u obavljanju bilo kojeg drugog društvenog posla (ukoliko se prenebregne činjenica da je odgovornost vojnika rigoroznija). To znači, odgovornost svih vojnih starešina za kažnjive radnje — pred nadležnim sudskim organima, a politička i društvena odgovornost rukovodećih funkcionera-starešina (saveznog sekretara, komandanata republičkih, pokrajinskih i opštinskih štabova teritorijalne odbrane) — skupštini i izvršnom veću društveno-političke zajednice koja ih je imenovala na tu dužnost.

Drugo je područje odgovornosti za upotrebu oružanih snaga. Ona je organizovana na principu funkcionalne odgovornosti pretpostavljenom starešini, odnosno niže komande i štaba — višoj komandi i štabu, za sve odluke, radnje i postupke u pogledu upotrebe oružanih snaga. No, ova odgovornost ne isključuje, već podrazumeva političku i društvenu odgovornost za promašaje i nestručan rad, a krivičnu odgovornost za nemarno vršenje, nevršenje ili zloupotrebu dužnosti i ovlašćenja.

Treće je područje odgovornosti za organizovanje i pripremanje oružanih snaga. Na prvi pogled, u ovom području se odgovornosti dupliraju i ukrštaju: po liniji komandovanja i prema skupštinama i njihovim izvršnim većima, naročito kada je reč o teritorijalnoj odbrani i odgovornosti štabova za njeno organizovanje i pripremanje. Naime, u članu 26. Zakona, pored ostalog, se određuje: »Za organizovanje i pripremanje teritorijalne odbrane, starešina štaba teritorijalne odbrane odgovara organu društveno-političke zajednice koji je obrazovao štab i starešini pretpostavljenog štaba teritorijalne odbrane . . .«.

Reč je, pre svega, o različitim vrstama odgovornosti: društveno-političkoj odgovornosti — skupštini, a vojničkoj odgovornosti — pretpostavljenom starešini. A, s druge strane, i o odgovornosti za različite poslove i zadatke organizovanja i pripremanja teritorijalne odbrane.

Situacija je jako slična, mada ne identična, kao u pogledu odgovornosti saveznog sekretara za narodnu odbranu. On je odgovoran Vrhovnom komandantu — za poverene mu poslove organizovanja i pripremanja, rukovođenja i komandovanja, a Skupštini SFRJ i Saveznom izvršnom veću — za sprovođenje zakona, propisa, odluka i mera Skupštine i SIV-a u oblasti odbrane (član 21.). Međutim, dok saveznom sekretaru za narodnu odbranu samo Vrhovni komandant može postavljati zadatke u vezi sa organizovanjem i pripremanjem oružanih snaga, takve zadatke komandantu štaba teritorijalne odbrane može postavljati: komandant pretpostavljenog štaba teritorijalne odbrane (u krajnjem, savezni sekretar po ovlašćenju Vrhovnog komandanta i Vrhovni komandant) i skupština društveno-političke zajednice, njeno izvršno veće ili predsedništvo (zavisno od konkretnih ustavnih i zakonskih rešenja).<sup>13</sup>

S obzirom na ovo, komandant štaba teritorijalne odbrane odgovara:

a) pred skupštinom svoje društveno-političke zajednice (i organom koji ga je obrazovao, ako to nije skupština) — za sve poslove organizovanja i pripremanja teritorijalne odbrane;

b) neposredno organu društveno-političke zajednice (izvršnom veću, predsedništvu ili drugom organu) — za zadatke koje je dobio od tog organa (zadaci iz utvrđenog plana ili posebno naređene mere);

<sup>13</sup> Republički i pokrajinski ustavi predviđaju za svoja izvršna veća i predsedništva, uglavnom, funkcije i zadatke u oblasti odbrane kakve vrše Predsedništvo SFRJ i SIV-a u federaciji. Međutim, nisu rešenja istovetna u svim republikama i pokrajinama. Na primer, Predsedništvo SRH osigurava jedinstvenost i celovitost sistema ONO, utvrđuje osnove planova i pripemnih mera za odbranu, donosi plan odbrane u Republici (član 383. Ustava SRH).

c) neposredno komandantu pretpostavljenog štaba teritorijalne odbrane — za zadatke koje je od njega primio;

d) pred organom svoje društveno-političke zajednice — za izvršenje ili promašaje u izvršavanju zadataka dobijenih od pretpostavljenog, a komandantu pretpostavljenog štaba, izuzetno, i za promašaje u izvršavanju zadataka koje je dobio od nadležnog organa svoje društveno-političke zajednice.

U vezi sa tačkom pod »d«, treba imati u vidu i sledeće. Prvo, ako komandant pretpostavljenog štaba smatra da su zadaci koje je postavio dobro izvršeni — tada se ne može postaviti pitanje odgovornosti komandanta nižeg štaba. Drugo, komandant pretpostavljenog štaba teritorijalne odbrane ne može da se meša u sva pitanja organizovanja i pripremanja teritorijalne odbrane u užoj društveno-političkoj zajednici. Rukovodeći se duhom i slovom Zakona, odgovornost komandantu pretpostavljenog štaba teritorijalne odbrane, za poslove organizovanja i pripremanja teritorijalne odbrane, postoji uvek, bez obzira ko je postavio zadatke — ako se radi o pitanjima: izgradnje oružanih snaga kao jedinstvene celine, izgradnje teritorijalne odbrane u društveno-političkoj zajednici kao jedinstvenog sistema, ili ostvarivanja funkcija i odgovornosti pretpostavljenog štaba teritorijalne odbrane.

8. Za društveni i pravni položaj oružanih snaga u SFRJ značajni su još neki momenti i neka pitanja. Među njima su svakako najznačajnija: pod kojim se uslovima može narediti i izvršiti mobilizacija, i narediti upotreba oružanih snaga za vreme mira, i ko to može da učini.

Prema Ustavu (čl. 337. i 342.), samo Predsednik Republike može narediti opštu ili delimičnu mobilizaciju i upotrebu oružanih snaga (to će kasnije, po prestanku funkcije Predsednika Republike, vršiti Predsedništvo SFRJ — član 316. i 328.).

Međutim, ni Predsednik Republike ni Predsedništvo SFRJ ne mogu to po svojoj slobodnoj volji da naredi, jer svoja prava i dužnosti vrše »na osnovu i u okviru Ustava i zakona«, a Zakonom o narodnoj odbrani je tačno određeno pod kojim uslovima se ove mere mogu preduzimati.

Tako se mobilizacija oružanih snaga može vršiti, odnosno narediti, samo:

a) u slučaju opasnosti od oružanog napada ili u slučaju napada na zemlju (član 37. stav 1.);

b) radi provere sistema mobilizacije i borbene gotovosti i spremnosti oružanih snaga ili radi obuke ratnih jedinica (čl. 38.).

U prvom slučaju, koji jedino i predstavlja mobilizaciju u njenom stvarnom i pravnom značenju, naređenje može izdati samo Predsednik Republike, odnosno Vrhovni komandant. U drugom slučaju, naređenje izdaje savezni sekretar za narodnu odbranu, ili od njega ovlašćene starešine — za određene jedinice JNA, a za teritorijalnu odbranu — komandant republičkog, odnosno pokrajinskog, štaba ili starešine koje on ovlasti (član 38. stav 2).

Što se tiče pripravnosti oružanih snaga, ili samo njihovog dela, ona se može narediti u dva slučaja: neposredne ratne opasnosti ili drugih opasnosti koje prete zemlji (član 43. stav 1.). U prvom slučaju, pripravnost naređuje Predsednik Republike. U drugom slučaju, kada zapreti neka druga opasnost za stanovništvo ili teritoriju — pripravnost jedinica JNA naređuje savezni sekretar za narodnu odbranu ili starešina JNA koga je on ovlastio, a jedinica teritorijalne odbrane — komandant republičkog, odnosno pokrajinskog, štaba teritorijalne ili starešina koga on ovlasti.

U drugom slučaju reč je o pripravnosti samo jedinica na ugroženom lokalitetu, ili samo dela tih jedinica, pod uslovom da je za otklanjanje opasnosti neophodna njihova pomoć stanovništvu i organima vlasti.

Postavlja se pitanje o kakvim se to »drugim opasnostima« radi, koje iziskuju naređenje za pripravnost? Reč je, pre svega, o elementarnim nepogodama i nesrećama većih razmera, a onda — o raznim mogućnim provokacijama iz oblasti tzv. specijalnog rata. U prvom slučaju treba dejstvovati brzo, radi pomoći stanovništvu i privredi; u drugom, brzo, odlučno i efikasno, radi pomoći stanovništvu i organima vlasti u zaštiti mira i bezbednosti građana i ustavnog poretka. Naime, poznato je da je jedan od zadataka oružanih snaga i zaštita ustavnog poretka (član 240. Ustava).

Ko zaključak treba istaći da su oružane snage SFRJ, i organizaciono i pravno, ugrađene u jedinstven politički sistem društva i u sistem opštenarodne odbrane, utemeljene u samoupravno socijalističko društveno uređenje.

*Opšti status pripadnika oružanih snaga u našem društvu.* Naše društvo je nastojalo, i uspevalo, da pravni i društveni položaj pripadnika svojih oružanih snaga usklađuje sa položajem ostalih radnih ljudi i građana, s jedne strane, a sa druge, sa funkcijom i zadacima oružanih snaga, karakterom vojne organizacije i prirodom vojne službe. U tom smislu, tri su bitne karakteristike naše zakonodavne prakse i politike: prva — pripadnici oružanih snaga nisu, u odnosu na ostale radne ljude i građane, privilegovani u pravima i

položaju pred zakonom i vlastima; druga — određena ograničenja nisu nikada imala za svrhu vladavinu nad ljudima, odnosno da se pod velom »potreba službe« stvaraju odnosi društvene neravnopravnosti; treća — sve razlike i odstupanja od opšteg položaja ostalih radnih ljudi i građana, kojih je bilo, i sada ima i biće ih još dugo — bez obzira kakve na prvi pogled izgledale i kako se lično doživljavale — uvek su polazile i proizlazile iz »prirode delatnosti i karaktera oružanih snaga« (član 30. stav 5. Ustava SFRJ). Karakter oružanih snaga, njihova funkcija i zadaci, zahtevi njihove efikasnosti i priroda vojne delatnosti i poziva, bili su polazna osnova i svrha pravnog regulisanja položaja pripadnika oružanih snaga, i to kako onih koji u oružane snage stupaju po sili zakona (vojni obveznici), tako i aktivnog (profesionalnog) sastava i građanskih lica na službi u oružanim snagama.

Izložićemo ukratko pravna rešenja najbitnijih pitanja društvenog položaja pripadnika naših oružanih snaga.

1. Prava čoveka i građanina, garantovana Ustavom i zakonima radnim ljudima i građanima SFRJ, bila su i ostala neprikosnovena prava i vojnih lica. Ta prava vojna lica, kao i ostali građani, vrše neposredno po Ustavu — ukoliko uslove izvršavanja nekih od njih nije neophodno utvrditi zakonom (na primer, o štampi, udruživanju, pravu glasa i sl.).

2. Za celokupne odnose između starešinskog i vojničkog sastava, između mlađih i starijih, pretpostavljenih i potčinjenih, karakteristično je da je revolucionarna pravna svest, na kojoj su se temeljili odnosi u partizanskim jedinicama i NOVJ za vreme rata, dobila snagu pravnih normi i u posleratnim zakonima i vojnim pravilima. Tome je nov i snažan impuls davala i daje koncepcija opštenarodne odbrane, čija moralna, društvena i klasna sadržina, razvijanjem i jačanjem samoupravljanja, sve jače dolazi do izražaja i na pravnom planu.

Tako, na primer, u centru svih rešenja Zakona o službi u oružanim snagama, pripadnik oružanih snaga je, i kao nosilac neprikosnovenog i neotudivog prava i dužnosti odbrane zemlje, i politički — slobodna, stvaralačka ličnost. Jednom rečju, kao građanin koji, ispunjavajući svoju vojnu obavezu, vrši svoje pravo i dužnost odbrane zemlje, odnosno kao radni čovek koji, vršeći aktivnu vojnu službu, na poseban način ostvaruje ustavna prava radnika u udruženom radu. Upravo zbog toga ovaj Zakon ne dozvoljava subordinaciju kao društveni odnos neravnopravnih, već samo kao funkcionalni odnos, tj. odnos u službi, kao nešto što je neophodno za njenu efikasnost i efikasnost samih oružanih snaga. To je, pre svega, iz-

raženo i u definiciji »pretpostavljenog«, a onda: u posebnim pravima i dužnostima vojnih lica u vezi sa službom, u posebnim pravima i obavezama starijih prema mlađima i potčnjenima, u sistemu disciplinske odgovornosti, u mehanizmu i svrsi prava na podnošenje pritužbi, u sistemu sudske zaštite prava i zakonskih interesa vojnih lica i tsl.

3. Osnovu sistema plata u oružanim snagama čini princip nagrađivanja prema radu, primenjen na specifične uslove i specifične potrebe i u pogledu aktivnog sastava i u pogledu građanskih lica.

Priroda radnog mesta (stručnost, odgovornost, samostalnost, potrebna kreativnost u radu i sl.) i rezultati postignuti u praksi su osnova za nagrađivanje. Samo se to u oružanim snagama ostvaruje na poseban način i posebnim instrumentima. Na primer, priroda radnog mesta opredeljuje, po pravilu, i čin i platnu grupu, prema kojima se, opet, opredeljuju ukupna primanja, a uspeh u radu od posebnog je interesa i uticaja na primanja neposredno (davanjem posebnih nagrada) i posredno (raspoređivanjem na više položaje i bržim napredovanjem). Inače, rezultati rada se pomno prate posebnim sistemom ocenjivanja, koji nije poznat u delatnostima koje se oslanjaju na egzaktne pokazatelje, niti u delatnostima izvan oružanih snaga gde lični učinak nije egzaktно merljiv.

Ovome treba dodati i to da se u posebnim vojnim ustanovama primenjuje tzv. princip nagrađivanja građanskih lica prema dohotku, kao i da su primanja u saveznoj upravi osnovno merilo za određivanje primanja vojnih lica, kako se pod vidom »specifičnosti« ne bi stvarao poseban društveni položaj profesionalnog vojnog kadra.

4. U oružanim snagama veoma intenzivno, i idejno i politički, deluje SKJ — kao avangarda radničke klase i svih radnih ljudi, Savez sindikata — kao klasna organizacija građanskih lica na službi u JNA, a postoji i Savez socijalističke omladine.

Njihovo postojanje i rad su bitni za društvenu afirmaciju pripadnika oružanih snaga, za obezbeđenje revolucionarnog kontinuiteta u razvijanju oružanih snaga i za ostvarivanje prava njihovih pripadnika. Sa stновишта pravnog položaja pripadnika naših oružanih snaga, posebno je značajno istaći da naše društvo insistira na njihovoj što punijoj političkoj i društvenoj angažovanosti. Upravo je to bitno pitanje za ostvarivanje tzv. političkih prava građana od strane pripadnika oružanih snaga. Pri tome se mora imati u vidu da ta opredeljenost i politička angažovanost, u našim uslovima, nemaju i ne mogu imati karakter stranačke opredeljenosti prema ovoj ili onoj »političkoj garnituri«, već socijalističke akcije i opredeljenosti za socijalističko samoupravljačko društvo.

5. Socijalno osiguranje pripadnika oružanih snaga (zdravstveno, invalidsko, penziono) rešeno je na istim principima kao i osiguranje ostalih radnih ljudi i građana, mada ne i istovetno u svakom pogledu i u pojedinostima. Upravo osobenosti socijalnog osiguranja vojnih lica objašnjavaju specifičnost njihovog pravnog statusa i njihovih radnih odnosa, odnosno njihovog položaja u poređenju sa ostalim građanima i radnicima u udruženom radu. Stoga ćemo ih razmotriti u osnovnim crtama, ukazujući na motive i razloge odstupanja.

a) Zdravstveno i invalidsko osiguranje vojnih obveznika za vreme službe u oružanim snagama (za vreme vojnog roka i vežbi) rešeno je na jedinstven način za sve, i u suštini — kao i osiguranje ostalih radnih ljudi. Razlike u zdravstvenom osiguranju mogle bi se svesti na potpuno besplatnu zaštitu u svakom pogledu (bez participacije prilikom nabavke lekova i na lečenje od svih oboljenja u toku služenja). Invalidsko osiguranje (mirnodopski vojni invalidi) je rešeno kao i za invalide rada kako u pogledu tzv. osiguranih slučajeva (na primer, rana, ozleda, povreda ili pogibija — kao »nesreća na poslu«, i oboljenja — kao razlog invalidnost), tako i u pogledu prava iz invalidskog osiguranja.

Polazno stanovište i suština rešenja jeste: društvo preuzima na sebe potpuno osiguranje i zaštitu građana od rizika kojima su izloženi vršenjem svojih zakonskih obaveza u opštem društvenom interesu.

b) Socijalno osiguranje aktivnih vojnih lica (zdravstveno, invalidsko i penziono) zasnovano je na istim principima kao i osiguranje radnika u udruženom radu. No, u svakom od ovih osiguranja postoje i određena odstupanja u odnosu na rešenja koja važe za radnike u udruženom radu.

1. *Zdravstveno osiguranje.* Najznačajnija odstupanja mogla bi se svesti na sledeće: a) zdravstveno osiguranje vojnih osiguranika se u celini uređuje zakonom, b) učešće osiguranika u poslovima osiguranja je nešto »uže« od učešća radnika u poslovima svog osiguranja, c) za sve vojne osiguranike postoji jedinstveno osiguranje (isti vidovi i isti obim), d) nema umanjivanja plate u slučaju bolesti, osim ako se odsustvuje radi negovanja obolelog člana porodice i e) nešto je drukčiji sistem finansiranja zdravstvenog osiguranja.

2. *Penziono osiguranje.* Osnovna odstupanja odnose se na sledeće: a) nema mogućnosti sticanja starosne penzije sa 15 godina staža i 65 godina života, b) isključena je mogućnost ostvarivanja prevremene penzije (35 godina staža i 55 godina života), c) za pen-

zijski osnov služe primanja ostvarena u decembru mesencu koji je prethodio penzionisanju, i d) usklađivanje penzija se vrši svake godine prema penzijama utvrđenim u toj, odnosno prethodnoj godini.

3. *Invalidsko osiguranje.* Najvažnija odstupanja su u sledećem: a) vojni osiguranici se ne razvrstavaju u kategorije invalidnosti da bi im se, prema tome, utvrđivala prava na invalidsku penziju ili rehabilitaciju, b) za sticanje invalidnosti nije neophodna »opšta radna nesposobnost« već samo nesposobnost za vojnu službu, i c) radni vek se računa od završetka vojne škole, odnosno od stupanja u JNA (za ratni kadar).

Navedene razlike od opšteg sistema osiguranja radnih ljudi same po sebi govore dovoljno o razlozima i motivima odstupanja. Naime, svi vidovi osiguranja radnika u udruženom radu, kao i način ostvarivanja njihovih prava u ovim oblastima, veoma su tesno povezani sa ostvarivanjem njihovih opštih prava u udruženom radu i po osnovu rada. Stoga razlike u ostvarivanju prava vojnih lica po osnovu rada uslovljavaju i osnovne razlike u njihovom osiguranju. Naravno da su na ovo uticali i drugi razlozi i uslovi. Tako, na primer, zdravstveno stanje i opšta fizička kondicija starešinskog sastava su bitna pitanja borbene spremnosti jedinica; zajednica zdravstvenog osiguranja vojnih osiguranika ne može se uspostaviti na istim načelima kao i u građanstvu; zbog potrebe podmlađivanja kadrova — vojna lica odlaze ranije u penziju no zaposleni u građanstvu; kad nastupi nesposobnost za vojnu vežbu — profesionalni vojnik; se nalazi u situaciji kao da je potpuno radno nesposoban, iako to ne mora i, po pravilu, nije uvek slučaj, itd.