

Pukovnik u penziji
prof. dr GAVRO PERAZIĆ

Geneza i međunarodnopravne posledice okupacije, invazije i privremeno zaposednute teritorije

Ustav SFRJ i ustavi socijalističkih republika i autonomnih pokrajina na jedinstven način formulišu zabranu prihvatanja i priznavanja okupacije teritorije Jugoslavije ili nekog njenog dela. U članu 238. Ustava SFRJ se kaže: »Niko nema pravo da prihvati ili prizna okupaciju Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ili pojedinog njenog dela...« I dalje: »Niko nema pravo da spreči građane Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije da se bore protiv neprijatelja koji je napao zemlju. Takvi akti su protivustavni i kažnjavaju se kao izdaja zemlje.«

Republički ustavi su u celosti prihvatili tu jedinstvenu zabranu u istoj formulaciji.¹

Zakon o narodnoj odbrani SFRJ i zakoni socijalističkih republika i autonomnih pokrajina su, s jedne strane, ponovili navedenu zabranu i u isto vreme su utvrdili prava i dužnosti svih činilaca odbrane u slučaju da agresor privremeno zaposedne deo teritorije Jugoslavije. Zapravo, Zakonom o narodnoj odbrani SFRJ (član 7) zabranjuje se potpisivanje kapitulacije i prihvatanje i priznavanje okupacije i ističe se da ako neprijatelj privremeno zaposedne deo teritorije Jugoslavije, svaki građanin i svi drugi činioци odbrane (društveno-političke zajednice i druge organizacije i OUR) »koji se nalaze na toj teritoriji, nastavljaju borbu i druge oblike opšte-

¹ Član 253. SR BiH, 266. SR Crne Gore, 385. SR Hrvatske, 291. SR Makedonije, 330. SR Slovenije, 271. SR Srbije, 260. SAP Kosova, 270. SAP Vojvodine.

narodnog otpora neprijatelju, postupaju po propisima Jugoslavije i izvršavaju odluke i naređenja organa koji na tom delu teritorije rukovode opštenarodnim otporom«. Na još nekoliko mesta u Zakonu o narodnoj odbrani SFRJ istaknuto je da na privremeno zaposednutoj teritoriji štabovi i komande teritorijalne odbrane rukovode i komanduju jedinicama i ustanovama JNA (član 28), a radni ljudi i građani na teritoriji koju je neprijatelj privremeno zaposeo izvršavaju svoja prava i obaveze u pogledu narodne odbrane (član 53. Zakona o narodnoj odbrani).

Pitanje koje nas ovde posebno interesuje je, osim toga, da li je kategorija »privremeno zaposednuta teritorija« nekakva osobena pravna institucija koja je u skladu sa ustavnom normom o zabrani priznanja i prihvatanja okupacije, što je, kako smo videli, *ius cogens* našeg pravnog sistema u poslovima narodne odbrane. Odgovor na postavljeno pitanje nas obavezuje da malo dublje zađemo u istoriju, bolje rečeno u vreme kad su se, dakako sa pravnog stanovišta, uobličavale te pravne institucije, osobito s gledišta pozitivnog međunarodnog prava i doktrine pravne branše. Dakle, da sagledamo kompatibilnost tih naših rešenja. Jer, reč je, dalje, o međunarodnom pravu i o tome da su te kategorije pre svega deo međunarodnog prava kao sistema pravnih normi kojima se regulišu odnosi između država kad se nađu u oružanom sukobu, kao i drugih strana u slučaju sukoba.² Ali pošto je ovde reč isključivo o pravnim kategorijama, zadržaćemo se na području prava uz delimičnu pomoć vojnih nauka.

Još je rimsko pravo poznavalo instituciju *occupatio bellica* (ratna okupacija), koja je označavala zauzimanje neprijateljeve imovine u ratu. U ratu je svaki vojnik postojao sopstvenik onog dela neprijateljeve imovine koju uzme. Međutim, zemljište, a vremenom i pokretne stvari koje je neprijatelj u ratu uzeo, postajali su državna imovina, te je pojedinci nisu mogli više okupacijom pribaviti.

Za razliku od ratne okupacije, ovom prilikom želimo da ukazemo na jedan drugi pojam okupacije koji se, opet, razlikuje od pojma *occupatio bellica*, ali su ga naučnici ipak uneli u svoja dela posle drugog svetskog rata. Ukazuje se na okupaciju sporazumom ustanovljenu između domaće vlasti i one države čije su oružane snage vodile operacije na tom području. Takav sporazum je zaključen 16. juna 1944. godine između SAD i Norveške, kada su stvoreni građanska uprava i pravosuđe u delovima Norveške.³

² Reč je o tome što su norme međunarodnog prava danas proširile područje svoje primene, tako da se tiču i drugih strana u sukobu, kao na primer ustanika u antikolonijalnom, a delimično i u građanskom ratu i sl.

³ Juraj Andrassy, Međunarodno pravo, Zagreb, 1961, str. 357.

Occupatio bellica, koja nas osobito interesuje, imala je sve do druge polovine 19. veka po svojim posledicama u pravnoj teoriji dosta sličnosti s identičnom ustanovom rimskog prava. Od toga vremena, naglašavaju neki pisci, najviše uspeha je imalo međunarodno pravo baš kada je reč o okupaciji. Do tada se okupirana teritorija smatrala državnim vlasništvom, i to tako što je okupator njome slobodno raspolagao, a isto tako i stanovništvom na njoj. Okupator je, dakle, mogao da pustoši zemlju, raspolaže javnim i privatnim dobrima, sili stanovništvo da mu se zaklinje na vernost, regrutuje ga u sopstvenu vojsku, pa čak i da ga iskoristi u borbi protiv njegovog sopstvenog suverena. Šta više, okupiranu teritoriju je okupator mogao da ustupi ili proda trećoj državi. U tom pogledu autori navode slučaj rata između Danske i Švedske (1700—1718), kad je Danska, 1715. godine, okupirane švedske teritorije Bremen i Verden prodala Hanoveru, a u toku sedmogodišnjeg rata Frederik Pruski je nekoliko puta prisiljavao hiljade regruta u Saksoniji, koja je bila okupirana, da služe njegovoj vojsci.⁴

Već u drugoj polovini XIX veka stvari se znatno menjaju. To je razdoblje čestih ratova na evropskom kontinentu, a cilj je uglavnom bio razgraničenje i ujedinjenje nacionalnih država, razgraničenje i raspodela kolonijalnih poseda, pa su vladajuće buržoazije, prenoseći psihologiju unutrašnjeg pravnog poretka, kojeg su gradile radi osiguranja svoje pozicije nastojale da pravno regulišu ratove, tj. da utvrde pravna pravila. Njima je trebalo ograničiti uništavanje i razaranje u ratu i usaglasiti ih sa svrhom, a to je — da se osigura pobeda nad protivnikom. Stoga se sužavaju okupatorova ovlašćenja na okupiranoj teritoriji i zacelo, u pogledu njenog pravnog određenja. Već tada se javlja želja za razlučivanjem pravnih pojmova okupacije i aneksije, kao što se javlja i nedoumica o granici između invazije i okupacije.

Prva značajna kodifikacija pravila međunarodnog ratnog prava bila je na Briselskoj konferenciji 1874. godine. Tada je redigovan Nacrt deklaracije o zakonima i običajima rata, koji je, iako nije bio prihvaćen kao opšteobavezujući skup pravila ratovanja, poslužio kao osnova za Prvu i Drugu hašku konferenciju, 1899. i 1907. godine. Na tim dvema je usvojena četvrta konvencija sa Pravilnikom o zakonima i običajima rata na kopnu (Haški pravilnik), koja je i danas temeljni pravni tekst o toj materiji. Ne treba zaboraviti da je sve što se postiglo u utvrđivanju pravnih načela o okupaciji u stvari proizvod suprotnosti između velikih i malih sila i da je sve to s teškom

⁴ Lauterpacht, *International Law*, sev. ed. London 1952, p. 432.

mukom postignuto. Uz to, tada utvrđene pravne norme o okupaciji ostale su, u osnovi, do današnjeg dana važeće u međunarodnom pravu, premda su pravne i faktičke okolnosti promenile i objektivno smanjene mogućnosti da agresor uživa status okupacije nad osvojenom teritorijom. Zbog toga će biti zanimljivo razmotriti stavove nekih država tog doba kada je reč o tom problemu.

Već u to vreme su neke male zemlje ispoljile nameru i težnju da se pravnim pravilima o okupaciji ne spreči »sveta dužnost odbrane otadžbine«. Belgijski delegat Baron Lammermont⁵ je, na primer, izjavio da, budući da je Belgija neutralna, može da vodi samo odbrambeni rat, i to na razne načine, u zavisnosti od političkih prilika koje bi bile u njegovoj zemlji. Osnovica za odbranu može da bude čas granica, čas centri, čas krajnji delovi zemlje. Ako je jedna velika zemlja napadnuta, rekao je on, obično su operacije na delu njene teritorije, a Belgija ima uzane granice, te, čim se izvrši invazija, može odmah da bude okupirana. Tada je taj delegat naglasio još i to da je belgijska armija mala i da se tek u slučaju rata kompletira živom silom cele nacije. Stoga je zaključio: »Neću moći glasati ni za jednu klauzulu koja bi oslabila nacionalnu odbranu, ili koja bi oslobodila građane njihove dužnosti prema otadžbini«. ⁶ Holandski delegat je takođe skrenuo pažnju da Holandija želi da živi u miru sa drugim državama, i da je zato odlučna da se do kraja brani ako bude napadnuta i »da se ne liši ni jednog sredstva otpora«. ⁷

Na Briselskoj konferenciji 1874. godine najzanimljivija i najsadržajnija izlaganja polazila su od činjenice o »faktičkoj vlasti« (pouvoir de fait), okupatora, jer od trenutka kad tu vlast uspostavi, on se smatra okupatorom i iz toga izvlači svoja ovlašćenja nad teritorijom, dobrima i stanovništvom. Nacrt deklaracije o kome se tada raspravljalo pošao je od osnovnih postavki, to jest od činjenice da je okupator »stvarno uspostavio vlast« i da je »u stanju da je održava«, odnosno da je on okupator samo u meri u kojoj je u stanju da je održi (vrši). Zato je bilo opozicije formulaciji »tant qu'elle est en mesure de l'exercer« (ukoliko je u stanju da je vrši) isto kao što je bilo protivljenja usvajanju shvatanja da okupacija treba da bude vidljiva (visible), te da se valja zadovoljiti njenom osobenošću koja ukazuje na to da se »vlast okupatora prostire na teritoriji gdje je ustanovljena« (Voigts Rhetz). Dakle, shvatanje o mogućnostima da okupator sam ceni kad postaje okupator, a ne objektivno, kad je on to zaista postao, pravdalo se činjenicom da u protivnom to može da podstiče

⁵ Staatsarchiv. Bd. XXVII, Sammlung der officiellen Ackenstücke zur Geschichte der Gegenwart, Leipzig, 1875, p. 355.

⁶ Op. cit. p. 315.

⁷ Op. cit. p. 370.

narod na ustanak, a ako se to dopusti, taj će narod biti žrtva takve situacije.

Razume se, da bi se jasno utvrdilo od kad počinje okupacija jedne teritorije, prizvane su u pomoć i vojne nauke. Bilo je gledišta da okupacija nastaje kad je deo okupatorske armije »osigurao svoj položaj i svoju liniju komunikacija sa drugim korpusima«, kada je ta armija u stanju »da se odupre armiji okupirane zemlje, i pobunama naroda« ako se ovaj dupli cilj ne može postići, okupator je lišen svoje vlasti (gen. Leer). Bilo je čak i shvatanja da za održavanje vlasti okupatoru nisu ni potrebne velike trupe, već da je dovoljan čak samo jedan čovek ako njega poštuje narod, samo jedna pošta, jedan telefon ili jedna komisija koja bi se ustanovila i koja bi funkcionisala, ali bez protivljenja naroda. Razumljivo, tu se mislilo pre svega na to da bi celu stvar mogao osigurati sam marionetski aparat koji bi se uspostavio na takvoj teritoriji, ali se, s druge strane, isticalo da bi okupator morao da ima odveć jake snage da bi slomio pobunu naroda.⁸

Nesumnjivo, iz dokumenata tog vremena vidi se da su se tada velike sile plašile ustanaka okupiranog naroda, pa je zato i bilo nužno utvrditi kad okupator faktički poseda vlast, kako bi mogao proglasiti ilegalnim svaki ustanak na teritoriji na kojoj je okupator vlast već poseo. Jedini izuzetak u ozakonjenju ratnika van regularne armije i dobrovoljačkih i milicijskih jedinica, tiče se narodnog ustanka (levé en masse), ali na još »neokupiranoj teritoriji«, »pred najezdom neprijatelja«, o čemu ovde nećemo raspravljati iako je u uskoj vezi s našom temom.

Kad je reč o efektivnosti okupacije, odbačena su mišljenja da okupator može da izda deklaraciju (objavu) čim se narod razoruža ili mu se oružje oduzme, ili pak kad njegove kolone prokrstare zemljom i uspostave veze s lokalnim vlastima, kao što je odbačeno i shvatanje da se može unapred objaviti okupacija pa tek onda da okupator uspostavi svoju nadležnost. Isto tako, ukazivalo se na problem da li okupator može da kazni stanovnike jednog grada koji su ga isterali iz njega pa ga okupator opet zaposeo.

Konačno, pobedilo je gledište da »okupacija traje dok se faktički vrši (Jomini) i dok je okupator »u stanju da je vrši« (Baron Baude), te da ljudima ne treba nanositi patnje zbog toga što su ostvarili svoja prava i ispunili dužnost koje proizlaze iz patriotizma« (Lambermont).

Od Briselske konferencije 1874. godine, iz koje smo pokušali da izdvojimo stavove značajne za naše kazivanje, prema zvaničnim do-

⁸ Op. cit.

kumentima iz tog doba, pa sve do Prve i Druge haške konferencije 1899. i 1901. godine, kad je reč o okupaciji nauka međunarodnog prava se zanimala o istovetnim problemima i nedoumicama. Na haškim konferencijama je usvojena IV konvencija s Pravilnikom o zakonima i običajima rata, i u njoj se, u članu 42. Pravilnika, kaže: »Teritorija se smatra okupiranom kad je stvarno potčinjena vlasti neprijateljeve vojske« i proteže se »samo na teritoriji gde je ta vlast ustanovljena i u stanju je da se održava«⁹. Definisanjem pojma okupacije bavio se i Institut za međunarodno pravo. On je 1880. godine u svom tzv. Oksfordskom priručniku (član 41) prihvatio sledeću definiciju: »Područje se smatra okupiranim kad je država kojoj ono pripada, usled provale neprijateljskih trupa, stvarno prestala da vrši redovitu vlast i kada osvajač jedini može da održava red. Granice u kojima se ta činjenica zbila određuju opseg i trajanje okupacije«.¹⁰ Za precizno određenje tog pojma bitan je kriterijum efektivnosti vršenja okupacione vlasti. U tom smislu značajno je da je efektivnost okupacije, kao kriterijum identifikacije okupacione vlasti, potvrdio i Nirnberški sud posle drugog svetskog rata izrekom »efekti okupacije isključeni su ukoliko se armija bori za odbranu teritorije«.

Kao što se može zaključiti iz dokumentacije sa navedenih skupova, iz pravnih tekstova koji su tada usvojeni a danas predstavljaju pozitivno pravo, kao i iz stava doktrine međunarodnog prava, nepobitno izlaze ove pravne osobenosti okupacije:

a) Okupacija je stvarna, faktička, samo ako je okupator u stanju ne samo da je uspostavi već i da je vrši na okupiranoj teritoriji. Drugim rečima, ako okupator nije u stanju da to postigne, već mu to ometa stanovništvo ili pak razne borbene jedinice, ako ne može ni silom da iznudi disciplinu i poslušnost (ne i vernost) stanovništva, on se ne može smatrati okupatorom jer se na toj teritoriji i dalje pruža otpor i ne zna se konačan ishod tog sukoba;

b) To je privremeno stanje i nije važno koliko će ta privremenost trajati. Zapravo, to stanje može da prestane braniočevom kontraofanzivom, uz pomoć savezničkih trupa ili narodnim ustankom. Konačno, ovo stanje, ako ne nestane u toku rata, mora prestati po okončanju ratnog stanja, najčešće mirovnim ugovorom ili na drugi način, kad se okupator mora povući;

⁹ Les Conférences de la Paix de la Haye, 18 mai — 29 juillet, Martinus Nijhoff 1907. po. 94, 120.

¹⁰ Annuaire de L'institut de Droit international. Vol. 1880—1882 (cinquieme anne, p. 161.

c) Suverenitet ne prelazi na okupatora niti se on može ponašati kao nosilac suverene vlasti. Ali sasvim je izvesno da je suveren sprečen da za vreme okupacije uživa efektivnost svojih prava. Usled toga je okupatoru vlast ograničena radi ratnih ciljeva, i on ne može da sili stanovnike na vernost, ali može, ako treba, i silom da iznudi poslušnost i disciplinu. Zato on i ne može da administrativno prekraja okupiranu teritoriju, da menja imena, monetu, sili stanovništvo da služi u njegovom aparatu ili vojsci, itd.

Prema tome, kada nacionalni ustav zabranjuje priznavanje ili prihvatanje okupacije, on naređuje svojim građanima da se ne mire s činjenicom prisustva neprijatelja kao okupatora na njihovoj teritoriji. Time se ni u čemu ne krši međunarodno pravo, ali ni okupatorovo pravo da okupira teritoriju ako može, te da na taj način onemogućí braniocima zemlje da poštuju njegov ustav. To stoga što se njega ne tiče kako je nečiji, na primer jugoslovenski, ustav regulisao okupaciju.

Sam pojam okupacije se ne može razumeti ako se nema na umu jedna druga međunarodnopravna kategorija, a to je invazija, koja prethodi okupaciji.

O invaziji se počelo raspravljati u međunarodnom pravu kad i o okupaciji i uporedo s njom. Već na Briselskoj konferenciji 1874. godine i na obema haškim konferencijama pokušalo se da se povuče jasna granica između invazije i okupacije, odnosno da se utvrdi kad se jedna završava (invazija), a kad druga započinje (okupacija).

Na Briselskoj konferenciji se ukazivalo na to da valja utvrditi kada prestaje otpor i koje bi se stanje moglo smatrati stanjem kada je okupacija uspostavljena. Jer, isticalo se na konferenciji, »ima otpora više ili manje drugih koji prestaju neosetno i delimično«, odnosno, tada se okupacija može prekidati i u njoj se mogu javljati praznine u prostoru (*lacune dans l'occupation*).¹¹

Na Haškoj konferenciji 1899. godine naglašeno je da se okupacija postiže kad se na teritoriji nalazi velika vojska ili njeni detašmani, i kad su linije komunikacija osigurane, te ukoliko izbije jedna pobuna, to ne sprečava okupatora da bude »de fait«¹² posednik teritorije (pukovnik Galinski). Zato je Rolin naglasio »da je bitna invazija teritorije i povlačenje regularne vojske«.

I u poznatim autorskim delima iz oblasti međunarodnog prava tom problemu se poklanjala izuzetna pažnja. Tako Lauterpacht ukazuje da sama invazija nije okupacija. Invazija može biti kad trupe umarširaju ili upadnu u tuđu teritoriju, ili, pak, ako avioni nadlete

¹¹ Staatsarchiv, op. cit., p. 373.

¹² Conference international, op. cit.

neprijateljevu teritoriju (ovo poslednje samo ako baci desant). Okupacija je invazija »plus uzimanje posedstva«. Razlika je, dakle, u tome što »okupator postavlja svoju vlast, a invazor ne«. Jedna strana učesnica u ratu može da prodre na neprijateljevu teritoriju, čak i u njenu unutrašnjost, radi izviđanja, rušenja mostova i slično, pa da se brzo povuče. Ali takvi akti se po pravilu poistovećuju sa invazijom.¹³

Kod nekih pisaca može da se nađe razlika između tzv. konstruktivne i efektivne okupacije. Pri tom se ukazuje na to da kad se stationiraju velike snage u središtu teritorije od kojih se stalno šalju kolone oko teritorije države, to je zaista efektivno okupirana teritorija, ali pod uslovom da tamo nema neprijateljevih snaga. Svakako je uslov da te kolone mogu da drže teritoriju pod svojom kontrolom. Konstruktivna okupacija je, opet, ona kad invazor samo objavi da je teritoriju okupirao, odnosno da je određeni okrug (district) okupirao, ali nad kojom ne uspeva da ostvari kontrolu. Na primer, kad je okupirao samo glavni grad jedne široke provincije, a nije preduzeo korake da osigura kontrolu nad njim.¹⁴ Kao što se vidi, invazija nije isto što i okupacija, ali joj je obično taj cilj. Da li će ga invazor postići zavisi od branioca.

Invazija je davno ušla u pravne tekstove međunarodnog prava. Nju sadrži i Nacrt definicije napada koji je Litvinov — Politis predložio 1933. godine u Ženevi, Capultepec Act od 8. marta 1945. godine, Međuamerički ugovor o uzajamnoj pomoći iz Rio De Ženeira od 2. septembra 1947. godine i slično.

Najzad, od posebne je važnosti ukazati na definiciju o agresiji koju je usvojila Generalna skupština OUN 1974. godine. Na toj se definiciji radilo više od dve decenije u Specijalnom komitetu za definisanje agresije. U članu 3. tog dokumenta je istaknuto: kao akt agresije se smatra »invazija ili napad na teritoriju jedne države oružanim snagama druge države ili svaka vojna okupacija, čak i privremena, koja rezultira iz jedne takve invazije ili takvog napada, ili svaka aneksija upotrebom sile radi zauzimanja teritorije ili dela teritorije druge države«.¹⁵

Kao što vidimo, osim invazije — osuđuje se i sam napad. Razume se, stoga što napad može biti bez invazije, ali ne i obratno. Na primer, bombardovanje pristaništa, luka ili pak trupa jeste na-

¹³ Lauterpacht International Law, sev. ed. 1952. London p. 439.

¹⁴ Lauterpacht, op. cit. p. 435; Nair, Legal Effects of War, 3. ed 1948. po. 322—332.

¹⁵ Nations Unies, Rapport du Commite Special pour la Question de la definition de l'agression (Supl. № 19/A/8019 New York 1970.

pad, ali ne mora da bude invazija. Svejedno, oba akta osuđena su kao akti agresije i zločina protiv mira.

Dakle, pozitivnopravni tekstovi su osudili invaziju kao zločin agresije. U dokumentima Specijalnog komiteta, kao i onima što su ranije doneseni, stoji se na stanovištu da su okupacija i aneksija nastavak invazije. Međutim, njihov odnos je takav da okupacija kao posledica sile ne može da nastane bez invazije, kao što nema ni aneksije bez invazije. Nasuprot tome, jedna zemlja može da izvrši invaziju u drugoj zemlji a da se ova pri tom ne pretvori ni u okupaciju niti aneksiju.

Govorili smo o definiciji agresije (član 3. Specijalnog komiteta za definiciju agresije). No, okupacija i aneksija su to, po spomenutoj definiciji, samo ako ih je osudilo međunarodno pravo, a ako nije, ne spadaju u zločin agresije. Na primer, okupacija delova Nemačke krajem i neposredno posle drugog svetskog rata, koja je nastupila posle invazije od strane savezničkih oružanih snaga, kao i izvesne promene granica prema mirovnim ugovorima posle drugog svetskog rata, 1947. godine (neke države su anketirale izvesne teritorije, čime su ispravljene istorijske nepravde iz prošlosti), ne poistovećuju se sa sadržinom definicije o agresiji (član 3).

Takve invazije, okupacije i aneksije ne ulaze u član 3. definicije agresije, jer je invazija trupa u Nemačkoj 1944. godine bila akt samoodbrane. Dakle, ako te tri operacije slede *in continuo*, od pravnog karaktera prve — invazije, zavise pravni osnov i pravni karakter ostalih dveju, i obrnuto: ne može se pravno opravdati okupacija koja je proizvod invazije ako istodobno nije i invazija opravdana sa stanovišta međunarodnog prava. Kad se jedna na drugu nastavljaju, one nose zajedničku pravnu sudbinu.

Da bi invazija prerasla u okupaciju, invaziorove trupe moraju da slome braniočev otpor, inače u toku same invazije još se ne zna kakav će biti ishod događaja na zaraćenoj teritoriji. Ali ako je invazior već okupator, ishod je rešen u njegovu korist. Ratna sreća se na vojištu menja, branilac može da preduzme razne taktičke i strategijske mere radi sprečavanja invazora da postane okupator. Tako može da se dogodi da se ceo tok oružanog sukoba svede na invaziju, a ne okupaciju, jer se branilac neda pokoriti. Tu je ključ pravne razlike između invazije i okupacije. Otuda, sama invazija može da traje kratko — dva časa, dva dana ili sve vreme oružanog sukoba. Okupacija takođe može da traje kraće ili duže vreme, ali su u svakom slučaju i invazija i okupacija privremene. Razume se, privremene u tom smislu što invazija traje do okupacije, ili dok je invazior prisiljen da se povlači, a okupacija dok se okupator ne protera ili do

kraja ratnog stanja, kada će se uporedo s prestankom ratnog stanja rešiti sudbina teritorije. Razlika je i u tome što okupacija okončava samo ratne operacije u pogledu teritorije koja je okupirana, ali, razume se, ne i ratno stanje između država, a invazija označava aktivni tok operacija na teritoriji na kojoj je izvršena.

Budući da je reč o aktu agresije, o napadu, odbrambene snage mogu trajno da održe stanje invazije do mere u kojoj bi invazior bio prinuđen da se povuče s teritorije na koju je izvršio invaziju. Ako bi invazior prerano objavio da je teritoriju okupirao, zato što je po njegovoj oceni savladao braniočev otpor, a nije zauzetu teritoriju obezbedio, on samim tim ne stiče ovlašćenja po međunarodnom pravu. Po sebi se razume da on, isto tako, mora da vodi računa o međunarodnom pravu, pogotovu prema činionicima odbrane, ukoliko se oni suprotstavljaju neprijatelju i sprečavaju ga da postane okupator. S druge strane, i neprijatelj će raditi svom snagom na tome da se i građani koje obavezuju norme njihovog ustavotvorca poštuju i izvršavaju. Da li će branilac uspeti to zavisi od njega samog, a ne od međunarodnog prava. Imajući na umu agresiju kao zločin, neki viđeniji poznavaoци prava ukazuju na to da narod ne duguje poslušnost takvom okupatoru, već je slobodan da deluje u svojstvu zakonitog branioca.¹⁶ To pogotovu stoga što u sadašnjem tekstu definicije agresije stoji da je agresija zločin, te »nikakvo sticanje teritorije ni nikakva posebna prednost koja rezultira iz jedne agresije nisu dozvoljeni niti će biti priznati kao takvi«. Kao što se vidi, invazija, okupacija i aneksija su tri etape jednog istog akta — zločina u vidu agresije.¹⁷

Gledano sa stanovišta međunarodnog prava, invaziona teritorija nije isto što i okupirana teritorija. Ali, s druge strane, ona je objektivno na putu da to postane ukoliko invaziorove snage nadjačaju braniočeve.

Po članu 42. Haškog pravilnika iz 1907. godine, kako smo videli, traži se da je okupirana teritorija »stvarno potčinjena vlasti neprijateljeve vojske« i ona se prostiče »samo na teritoriji gde ta vlast ustanovljena i u stanju je da se održava«. Traže se, dakle, još dva konstitutivna elementa za okupaciju: ustanovljena vlast i mogućnost da se ona održava, tj. da bude kontinuelna.

Tu se odmah za invazora postavlja pitanje kako će osigurati ta dva elementa na »privremeno zaposednutoj teritoriji«. On je doduše ovlašćen i silom da ih postigne, kao što je i branilac ovlašćen da ga

¹⁶ Trajnia, Questions of Guerilla Warfare in the Law of war, American Jurnal of International Law, № 40/46 p. 534. G. Sawinski, Chatiment ou encouragement, Revue international public, № 9/1949.

¹⁷ Report du Commite Special, op. cit.

u tome silom spreči. O toj teritoriji agresor može da ima i svoju sopstvenu ocenu i da samostalno procenjuje da li je i kad je ta dva bitna uslova ostvario. Na isti način i branilac ima pravo na sopstvenu ocenu o tim elementima. Naš Zakon o narodnoj odbrani je obavezao branioca ne samo da spreči agresora da ta dva uslova uopšte ostvari već da mu to apsolutno spreči.

Kako vojnostrategijski, tako i međunarodnopravno, od interesa je razmotriti dalje razrešavanje i vojne i pravne situacije na toj teritoriji koja *implicite* i *explicite* provejava u tekstu Zakona o narodnoj odbrani, a i u celokupnom našem odbrambenom sistemu.

Postavlja se, zapravo, osnovno pitanje: koje bi to bile odlike dveju pretpostavki na posednutoj teritoriji koje bi invazoru dale pravo da sebe smatra okupatorom?

Pre svega, na takvoj teritoriji postoji narod, stanovništvo, postoje javna i privatna dobra, deluje zatečeni pravni, politički, ekonomski i uopšte društveni sistem. Invazorova namera bi bila da posle zauzimanja teritorije najpre umiri stanovništvo i da iznudi njegovu disciplinu i poslušnost pa makar i silom, da se odmah koristi javnim dobrima, kao što su pošte, rudnici, železnice itd. i kada je reč o privatnoj imovini, da nametne obaveze rekvizicije i kontribucije, osigura funkcionisanje upravnog aparata, ubiranje taksa i poreza itd. S druge strane, on mora da računa i na svoje obaveze. Invazor mora da održava normalan red i bezbednost, da stvori uslove za život i ishranu stanovništva i da se brine za očuvanje upravnog i sudskog aparata (sem ako ljudi iz tog aparata ne podnesu ostavke shodno svojoj savesti). Sve je to regulisao Haški pravilnik (deo III — Vojna vlast na neprijateljevoj teritoriji), i u osnovi taj pravni režim po međunarodnom pravu nije se menjao do današnjeg dana, mada su uslovi za njegovu primenu i nacionalni propisi o odbrani u dobroj meri evoluirali u braniočevu korist, a isto tako na štetu okupatorove mogućnosti da se koristi pravilima međunarodnog prava. Tome je znatno doprinelo i to što je agresija proglašena za zločin, što se pojačalo pravo države po članu 51. Povelje na samoodbranu i što su pravna rešenja u mnogim dokumentima posle II svetskog rata (razne vrste otpora) ozakonjena, a to je svakako značajan doprinos sprečavanju okupacije — agresije. Dobilo se dakle mnogo ozakonjenjem partizana (pokreta otpora, zabranom uzimanja talaca, zabranom represalija i slično), a osobito novousvojenim Protokolom I uz Ženevske konvencije iz 1949. godine, ozakonjenjem šireg kruga boraca kao legitimnih ratnika protiv agresije i kolonijalizma.

Kao što smo videli, agresorov cilj je da sva dobra i celi aparat vlasti i uprave koje zatekne na teritoriji stavi u svoju službu kako

bi ostvario sigurnost svojih trupa, red i poredak, kao i normalan život stanovništva. Ako bi agresor postigao svoje ciljeve postao bi okupator, a teritorija na kojoj je u stanju da uspostavi svoja ovlaštenja i obaveze bila bi okupirana teritorija. Ali da bi agresor u tome uspeo mora najpre da uspostavi sopstvenu vlast. Nekada se polazilo od činjenice da će zatečeni aparat starog suverena nastaviti da obavlja svoje poslove pod okupacijom (organi reda, saobraćaj, lokalna administracija, sudovi i slično). Ako to ne može da se postigne, okupator je ovlašćen da dovede svoje ljude koji će te poslove obavljati. Ali suština »uspostavljene vlasti« pretpostavlja i funkciju vladanja nad licima i dobrima na određenoj teritoriji. To je, drugim rečima, odnos u kom jedna strana ima prerogativu naređivanja, a druga izvršavanja.

Kako je zapravo pravno i faktičko stanje na »privremeno zaposednutoj teritoriji«? Jugoslovenski zakonodavac je pošao od nekoliko pravnih pretpostavki. Pre svega, agresor može da zaposedne deo teritorije — manji ili veći. Reč je o tome da bi svojom vojnom silom neprijatelj faktički bio prisutan na jugoslovenskoj teritoriji, pa bi, po vojničkom odnosu snaga, braniočeve snage za kraće vreme nadvladao. To nikako ne znači da je neprijatelj ostavljen na miru, niti je time došao kraj ratnim dejstvima na toj teritoriji. Izvesno je, dakle, da bi se okupator u dobroj meri našao u stanju negacije, jer bi branilac i svo stanovništvo raznovrsnim oblicima borbe i otpora stalno slabili agresorovu vojnu moć i narušavali njegovu stabilnost, raslojavali bi ga i samim tim mu sprečili i faktičko posjedovanje teritorije.

Time, dakle, neprijateljeva uspostavljena vlast nema nikakvih izgleda da se ostvari. Čak i kad bi konstituisao neke oblike vlasti postavilo bi se pitanje nad kim bi ona vladala i ko bi slušao njene naredbe, jer, ponavljamo, u takvoj situaciji po Zakonu o narodnoj odbrani svi odbrambeni činoci na privremeno zaposednutoj teritoriji »nastavljaju borbu i druge oblike opštenarodnog otpora prema neprijatelju i postupaju po propisima Jugoslavije i izvršavaju odluke i naređenja organa koji na tom delu teritorije rukovode opštenarodnim otporom« (čl. 7). Opštenarodni otpor, a pre svega oružani, bio bi usmeren na sprečavanje posjedstva privremeno zaposednute teritorije, a obaveza izvršavanja naredbi suverenih vlasti koje se na njoj nalaze osigurava nastavljanje života i borbe u ratnim uslovima i kontinuitet političkog sistema SFRJ.

Prema tome, kada je reč o okupaciji, po sredi je privremena suspenzija vlasti suverena, iako ne i njeno gubljenje ili prenošenje na okupatora u pravnoj poziciji privremeno zaposednute teritorije,

nije u pitanju ni suspenzija suverene vlasti, već njen kontinuitet. Taj kontinuitet je upravo srazmeran ostvarenju zakonskih normi koje su sastavni deo samoodbrane države po međunarodnom pravu, jer su u službi svih onih normi međunarodnog prava koje su usmerene protiv rata i svih oblika primene sile. Najzad, to je u skladu s članom 51. Povelje OUN, kojim je dato »inherentno« pravo svakoj državi na samoodbranu, pa prema tome i pravo da tu odbranu organizuje i sprovodi kako to najviše odgovara svakoj državi s obzirom na istorijske, ekonomske, strategijske i druge okolnosti u njoj.

Upravo stoga je prirodno očekivati da je jačina opšteg otpora, pre svega oružanog, preduslov ostvarenja ostalih zakonskih pretpostavki. Zato privremeno zaposednuta teritorija, na našem ratištu, kao pravna institucija Zakona o narodnoj odbrani, suštinski znači negaciju one dve osnovne pretpostavke okupacije: uspostavljenu vlast okupatorovu i njegovu sposobnost da je održi. Privremeno zaposednuta teritorija je sastavni deo uzajamne vojišne prostorije i braniočeve i agresorove na kojoj se i dalje vode borbe: agresor s ciljem da je preobrati u okupiranu teritoriju, a branilac da ona nikad ne postane okupirana kako sa stanovišta međunarodnog i nacionalnog prava, tako i s vojno-političkog stanovišta.