

Pukovnik u penziji
prof. dr GAVRO PERAZIĆ

Osnovne komponente legitimiteta ustanka naroda Jugoslavije 1941. godine sa stanovišta međunarodnog prava

Osim opštih uspeha na bojištu koji su bili osnova svega onoga što smo postizali i najzad potvrdili u narodnooslobodilačkoj borbi i revoluciji, nije od malog značaja bila i neprekidna briga rukovodstva naše borbe, s Titom na čelu, o tome da se naš ustanak na najbolji mogući način legalizuje u međunarodnom pravu. Naime, trebalo je imati u vidu da naš ustanak i ceo oslobodilački rat moraju odraziti zakonito pravo naroda na svoju nezavisnu državu i takav politički sistem koji on sam bude izborio. Pri tom su se morale uvažiti osnovne činjenice, a među njima i one najvažnije kao što su: a) da se stavljamo u red antihitlerovske koalicije priznatih i uređenih država; b) naša specijalna pravna situacija pri postojanju de jure priznate vlade i države koja, kao vlada, figurira i posle formiranja Nacionalnog komiteta oslobođenja Jugoslavije; c) da posle uspešno završenog rata što bezbolnije prođemo u pogledu opšteg priznanja nove Jugoslavije i ustrojstva države, tj. da nam se ne prave neprilike spoljnim intervencijama itd. Svakako, u toku rata valjalo je voditi računa i o tome da nas saveznici prihvate kao ravnopravnog partnera, pa i da nas oružjem pomognu i dr.

U ocenjivanju zakonitosti otpočinjanja narodnooslobodilačke borbe, Komunistička partija Jugoslavije je uvidela dva bitna faktora značajna za međunarodno pravo, koji ukazuju da je okupator prekršio pravo samim tim što je okupaciju na takav način stekao

i, drugo, što je protivpravnim radnjama otpočeo da sprovodi okupaciju.

Kao što je poznato, akt agresije je osuđen kao zločin protiv mira.

Kako je do toga došlo?

Posle nesigurnog pokušaja ograničenja prava na rat u Paktu Društva naroda, Brian-Kelogovim (Pariskim paktom) paktom od 1928. godine dolazi do zabrane rata među potpisnicama. U tom dokumentu potpisnice se obavezuju: »Visoke strane ugovornice svečano izjavljuju u ime svojih naroda da osuđuju pribegavanje ratu radi rešenja međunarodnih sporova i da ga se odriču kao oruđa nacionalne politike u svojim međusobnim odnosima.« Do 1935. godine 63 države su bile vezane dokumentom, uključujući Nemačku, Jugoslaviju, Italiju, Japan i dr.¹ Štaviše, neke države koje su sa Nemačkom bile u ratnoj koaliciji imale su sa Kraljevinom Jugoslavijom ugovore o večnom prijateljstvu, kao na primer Bugarska.²

O pravnom osnovu takvih obaveza i akata kojima je Osovina pribegla, Njnberški sud je nedvosmisleno izrekao svoje mišljenje posle drugog svetskog rata. Zapravo, on je samo potvrdio da »svečano odricanje od rata kao instrumenta nacionalne politike neminovno sadrži pretpostavku da je takav rat protivpravan po međunarodnom pravu, i da oni koji planiraju i započinju takav rat, sa njegovim strašnim neizbežnim posledicama, takvim ratom čine zločin.«³ Nadalje se ukazuje da zabrana agresorskog rata koji je zabranila savest čovečanstva nalazi svoje izraze u nizu paktova i ugovora.⁴ Zato će se u članu 6. Statuta Međunarodnog vojnog suda, pod tačkom 1, u zločin protiv mira ubrojiti »planiranje, pripremanje, započinjanje ili vođenje agresorskog rata ili rata kojim se krše međunarodni ugovori, sporazumi ili garantije, ili učestvovanje u nekom zajedničkom planu ili zaveri za izvršenja ma kojeg od gore navedenih dela«.

Drugi značajan protivpravni akt okupatorskih sila koji se odmah nadovezao na prethodni i koji je izvršen još 1941. godine, početka oružanog ustanka naroda Jugoslavije, jeste nova upravna podela okupirane teritorije u Jugoslaviji gde su razni delovi zemlje dobili različite pravne statuse. Time je izvršena aneksija pojedinih

¹ Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca od 28. III 1929, br. 73.

² Jovan Jovanović: Istorija diplomatije nove Evrope, Beograd 1939, 1918—1938, knj. II, str. 515.

³ Njnberška presuda, izd. Arhiva za pravne i društvene nauke, Beograd 1948, str. 81.

⁴ Op. cit., str. 72, 88—89.

teritorija kao Bačke od strane Mađarske, severnog dela Slovenije od strane Trećeg Rajha, Bugarskoj je dat veći deo Makedonije, a Albanija, koja je i sama imala status protektorata Italije, dobila je Kosovo i Metohiju, deo Crne Gore i Makedonije. Stvorene su kvinsliške države Nezavisna Država Hrvatska i Nedićeva Srbija, a Slovenija je podeljena između Nemačke i Italije. Hrvatsko primorje, Dalmacija i Crna Gora pripali su Italiji.

Sve to urađeno je odmah pošto je agresor ušao u Jugoslaviju. Status okupacije, koji je u krajnjem okupator mogao zasnovati, pravno je pretpostavljao drugačiji režim putem njegove vojnookupacione uprave, a ne nikako aneksijom ili administrativnim prekrajanjem državne teritorije koju je okupirao. Time je okupator napravio drugi teški prekršaj po međunarodnom pravu. Osnovni cilj je bio, kako smo mogli razlučiti, da Jugoslavija nestane kao međunarodno-pravni subjekt. Na žalost, bilo je slučajeva da su se neki saveznici složili s takvim rešenjem i priznali takve protivpravne radnje. O tome svedoči ponašanje nekih država i njihov stav je o tome, koji je ujedno, flagrantan primer kršenja međunarodnog prava. Još 9. maja 1941. vlada SSSR-a izdala je saopštenje kojim se povlači priznanje jugoslovenskoj vladi u izgnanstvu, zaptvara jugoslovensko poslanstvo u Moskvi sa motivacijom »da jugoslovenska država kao takva više ne postoji«. Nekoliko nedelja kasnije vlada SSSR-a priznala je »grešku« pa je ponovno uspostavila odnose posle 22. juna, kad je isti agresor, Nemačka, napao njenu vlastitu zemlju.⁵

Dakle, taj protivpravni akt okupatorskih sila bio je, u stvari, dodatni zločinački akt, jer okupator, iako je faktički poseo vlast, nije se mogao ni smeo ponašati kao naslednik u pravu suverena. Okupator je mogao da obezbedi vojne trupe i time disciplinu stanovništva, ali ne i njegovu vernost okupacionim vlastima. Prema tome, postavlja se pitanje: ako je zločinačka agresija i zločinački postupak za uništenje države u vreme kad je tek otpočela odlučujuća borba na opštem planu u ratnom stanju dokazana i osuđena, da li je onda narod takvom zločincu bio dužan da se povinuje poštovanju »prava«, o čemu je posle rata bilo dosta reči. Tako, na primer, Trajnin je ukazao da narod takvom okupatoru ne duguje poslušnost nego je ovlašćen da deluje u svojstvu zakonitog branioca.⁶ Jer, ako je okupator mogao da traži izgovor putem represalija za neke svoje zločine koje je počinio protiv boraca i civilnog

⁵ Vidi: Zbornik NOR-a, knj. II, t. 2, dok. 20.

⁶ Trajnin: Question of Guerilla Warfare in the Law of War, American Journal of International Law No 40/46, p. 534.

stanovništva, ova dva početna zločinačka akta nije mogao ni čim da pravda, ni pre ni posle dizanja naroda na ustanak.

Da li je po »odredbi o izvršenju primirja između Nemačke i jugoslovenske oružane sile« od 17. aprila 1941. postojala pravna zabrana jugoslovenskom narodu da podigne ustanak protiv okupatora?

U tom cilju ćemo navesti samo one klauzule tog akta koje se odnose na naše pitanje da bismo kasnije dali opšte pravno obeležje ugovora. U tački 2. tog dokumenta stoji odredba koja glasi: »prema vojnicima koji se posle zaključenog primirja i izvršenog prikupljanja udalje iz svojih jedinica primeniće se smrtna kazna«. U tački 14 (»Odmetništvo«) tog sporazuma ukazuje se da se »vojnim licima zabranjuje da napuste zemlju. Ko bude učestvovao protiv sila Osovine, s njim će se postupiti kao sa franktirerom«, (slobodan strelac), a u odredbama o izvršenju primirja napominje se da »pri ponovnom pružanju otpora ovaj ugovor stupa van snage i borbena dejstva nemačke vojne sile biće ponovo obnovljena najvećom žestinom«. ⁷ Osim navedenog, u tom ugovoru stoje uobičajene klauzule kao što su predaja trupa, upućivanje u zarobljeništvo jugoslovenskih vojnika, predaja oružja i arhive, predaja mornarice i dr. Te iste odredbe je, u ime svoje zemlje, prihvatio italijanski vojni izaslanik u Beogradu: one su se odnosile i na vojni odnos između italijanske u jugoslovenske oružane sile.

Svakako, nije važno da li se takav sporazum zove sporazum o primirju ili o kapitulaciji, već je važno kakva je suština obaveza koju on sadrži.

Mi ovde želimo prethodno da sagledamo pravnu primedbu o manjkavosti punomoćja za takav potpis ugovora od strane Aleksandra Cincar-Markovića i generala Jankovića, odnosno naredbe generala Kalafatovića od 19. aprila 1941. o sprovođenju odredbe o kapitulaciji, jer tada, kao i danas, vojna trupa koja ne posluša bilo koju naredbu ne može biti odgovorna po međunarodnom pravu. ⁸ To je odnos odgovornosti po unutrašnjem vojnom zakonu, odnosno nacionalno pravo svake države da tu odgovornost odredi. Ali, zato onaj starešina koji potpiše takav akt neprijateljskom starešini odgovoran je zbog prekršaja principa *fides hosti sevanda*. Njegovo je, naravno, na koji će način osigurati izvršenje obaveze date potpisom, jer ako je ne može osigurati — nije smeo ni staviti potpis na takvom »prljavom« papiru. Zato navedene odredbe o odmetništvu

⁷ Zbornik NOR-a, knj. 2, tom 2, dok. 20 (II deo, Prilog).

⁸ Vidi Fauchille, *Traité du droit International public*, T II, Paris 1921, p. 334.

i one kojima se pretilo kaznom protiv onih koji ne poštuju odredbe o kapitulaciji sa stanovišta međunarodnog prava, nisu pravno va-
ljane.

Mnogi nacionalni zakonici kažnjavaju komandante koji olako kapituliraju. Ukazuje se, na primer, da je član 29. Dekreta Francuske od 1891. godine propisivao da se guverner »kažnjava smrću sa degradiranjem ako nije učinio sve što je čast i dužnost propisivala«. Maršal Bazaine osuđen je na smrt sa vojnim degradiranjem zato što je predao Metz Nemcima 1873. godine, a vlada je belgijskom kralju Leopoldu porekla važnost sporazuma o kapitulaciji koju je objavio u noći 27/28. maja 1940. i objavila da će se reorganizovana belgijska vojska i dalje boriti.⁹ Bitno je za porednika da on obezbedi prestanak daljeg otpora, a ne da li će biti potpisan neki pisani dokumenat. Pogotovu je to slučaj ako nacionalni propisi zabranjuju ili ograničavaju pravo na potpis ugovora o kapitulaciji. Otuda je u odredbama o izvršenju primirja protivpravno utvrđena kazna za one jedinice koje ne poslušaju i koje se ne povinjuju odredbama o kapitulaciji koju je potpisao njihov starešina. Ovo zbog toga, što je njihova poslušnost ili neposlušnost odnos koji se reguliše po njihovom internom pravu, a potpisnici takvog akta nisu mogli unapred biti proglašeni međunarodno-pravnim delikventima, odnosno potčinjeni koji se nisu povinivali komandi o prihvatanju kapitulacije.

Sledeća pravna manjkavost tog dokumenta je što potpisnici nisu imali valjanog pravnog osnova da potpišu takav akt.¹⁰ Zapravo, oni su faktički bili zarobljenici, a takvi više nemaju vlasti niti mogu nekoga da predstavljaju ili obavezuju svojim potpisom. Jer, bilo bi nelogično čak i pretpostaviti a kamoli ostvariti da jedan general koji je već u ratnom zarobljeništvu i dalje može da komanduje i zahteva poslušnost od svojih trupa koje su još u borbi i na liniji fronta. Prema tome, ako je nemačka Vrhovna komanda u tom potpisu tražila pravni osnov za svoje represalije, očito je da je to bez pravnog rezona ako se ima u vidu činjenica ko je potpisao takav akt i na koga se on odnosi. Zato je osnovano istaći dve pravne ocene koje idu u prilog zakonitosti otpora okupatoru već na početku ustanka, a to su: pravna defektnost punomoćja jugoslovenskih potpisnika odredbi o kapitulaciji i, analogno tome, manjkavost u sadržaju obaveza u tom dokumentu na osnovu kojih je okupator tražio od jugoslovenske vojske i naroda poštovanje odredbi o kapi-

⁹ Miloš Radojković: Rat i međunarodno pravo, Beograd 1947, str. 84.

¹⁰ Vidi dr Milivoje Despot: Razmatranje NOR-a sa stanovišta međunarodnog prava neposredno posle IV i V neprijateljske ofanzive, Zbornik Neretva—Sutjeska 1943, VII, Beograd 1969. str. 596.

tulaciji. Inače, iako je u odredbama Haškog pravilnika od 1907. godine (član 35) zapisano da »kad se takvi sporazumi zaključe među stranama ugovornicama moraju voditi računa o pravilima vojničke časti«, i kad se jednom zaključe moraju se »rigorozno poštovati« od obeju strana, mislimo da to ne može ni u čemu biti u suprotnosti sa prethodnim zaključcima, jer je mogućnost da se zaključi takav sporazum, kao i procedura njegove implementacije, stvar nacionalnog prava svake države.

Neki nacionalni propisi zabranjuju vojnu kapitulaciju, kao na primer švajcarski Ustav od 1874. godine.¹¹ Neki, pak, vode računa o okolnostima pod kojima je komandant potpisao takav akt, pa i o mogućnostima njegovog poništaja. Tako, američki Pravilnik za kopnjeni rat ukazuje da ako njegovo poništenje naredi viši komandant, takav akt ne važi i nastavlja se dalja borba.¹² To znači da komandant koji zna da ne može da ispuni uslove pred neprijateljem, a ipak potpisuje takav akt, u stvari je prevario drugu ugovornu stranu i zato će samo na njega pasti odgovornost što nije obezbedio izvršavanje njegovih obaveza, a ne na njegovu vojsku koja neće da položi oružje i neće da se preda.

U mnogim nacionalnim propisima nalazile su se dužnosti trupa da odreknu takvu poslušnost o predaji. Neprijatelj teži da se potpiše ugovor o predaji jer se nada da će onaj ko ga potpiše biti obavezan da učini sve za njegovo poštovanje. Ovo stoga što, po vojnoj logici, stoji pretpostavka da će potpisnika njegove trupe kojima komanduje poslušati, pa i kad se radi o takvom naređenju. Inače, bilo je akata i bez potpisa, tzv. bezuslovna predaja neprijatelju.

Za ocenu međunarodnog prava o zakonitosti ustanka naroda Jugoslavije od velikog su značaja uspeh i stalno nastojanje NOP-a da izbegne građanski (unutrašnji) rat koji je okupator neprekidno podsticao. Kvinsliniški elementi su već na samom početku po verskoj, nacionalnoj i drugoj osnovi pokušavali progon Muslimana u Bosni, Srba u Hrvatskoj i sl., a uz to su im opšti patriotski elementi bili zajednički neprijatelj, te su svrstavani u komuniste, što je okupatoru bila i namera. Otuda je od rukovodstva pokreta još od prvih dana istaknuta ideja bratstva i jedinstva, čiji je tvorac i vatreni pobornik bio i ostao do zadnjeg dana Josip Broz Tito. Mi često tu ideju i nehotimice nazivamo samo parolom, ali ona i sa stanovišta međunarodnog prava ima daleko širi značaj, sem, da-

¹¹ Peaslee, *Constitutions of Nations*, V III, p. 330.

¹² Ministarstvo kopnene vojske SAD, FM. 27—10, Vašington 25 DC, 18. jul 1956.

kako, toliko značajnog emotivno-ideološkog značaja. U njoj je, zapravo, sadržan celi jedan program akcija za izbegavanje građanskog (unutrašnjeg) rata koji su još bili započeli kvislinški elementi. U tom smislu je služila kao moralna, ali i pravna poluga za izbegavanje takvog rata.

Neophodnost ravnopravnosti svih naših naroda i nacionalnih manjina morala je biti očuvana, pored ostalog, i izbegavanjem međusobnog razračunavanja po bilo kojem osnovu. Oni koji su nastavili suprotnim pravcem brzo su bili otkriveni kao sluge okupatora koji, pre svega, liju krv u ime njega i za njegov interes, a ne za interes svoga naroda, nacije ili vere.

S tim u vezi, valjalo je voditi računa o tome da se naša borba slije u borbu velikih saveznika i da u datom trenutku delimo istu pravnu sudbinu sa njima. Tu, zapravo, taktičku i pravnu poziciju trebalo je maksimalno iskoristiti. Pri tome se imalo u vidu da okupacija ne može pravno da menja suverenitet države iako je on u poziciji da bude privremeno u suspenziji, već da je to jedno faktičko stanje koje se menjalo tokom, a pogotovu na kraju rata. Zato je u toku rata trebalo kod saveznika steći legitimnost, jer je od neprijatelja nismo mogli očekivati.

U odnosu na međunarodno pravo valja istaći da, dok su se već u početku jasno stavile na stranu okupatora neke političke garniture, kao Pavelić i Maček u Hrvatskoj, Nedić i Ljotić, a kasnije i Mihajlović u Srbiji, za javnost je još bila nejasna situacija. No, ubrzo se kroz pokolje naših naroda i borbu za račun okupatora postali poznati u našoj zemlji, a kasnije i u svetu. Zbog toga su svi naši neprijatelji bili, u stvari, i po međunarodnom pravu isključeni iz pravne zaštite u odnosu na nas kao zaraćenu stranu. A zaštitu kod neprijatelja uživali su zato što su se borili za njegove ciljeve.

Često je naša propaganda isticala da se istina o našoj borbi teško probijala. Setimo se sporova oko priznavanja naših koraka u vezi sa odlukama II zasjedanja AVNOJ-a, formiranjem proleter-skih brigada i sl.

Ali, zahvaljujući pravednoj borbi sa stanovišta međunarodnog prava i prodiranju istine o našoj borbi, mi smo u daljem toku borbe uspeli da osiguramo podršku saveznika, dolazak njihovih predstavnika kod nas kao ratnih saveznika, dobili smo pomoć, da bi najzad i na političkom planu osigurali ostvarenje kapitalnih ustavno-pravnih odluka AVNOJ-a i potom, u novom vidu, stupanje Jugoslavije u red država osnivača Ujedinjenih nacija.

Rukovodstvo Komunističke partije Jugoslavije moralo je posebno da vodi računa o najelementarnijoj komponenti oružanog ustanka i dalje borbe do pobjede, tj. o oružanim formacijama kao materijalnom osloncu svih uspeha. Borci NOR-a su još u početku nazvani partizani.

Kao što je poznato, do drugog svetskog rata, važeća pravila ratnog prava o zakonitim ratnicima bila su ona po Haškom pravilniku od 1907. godine, koja su preuzeta i u Ženevskim konvencijama 1929. godine. Osim redovne vojske, oružane snage su činile milicijske i dobrovoljačke jedinice pod uslovom da otvoreno nose oružje, da imaju starešinu odgovornog za potčinjene, da nose znak koji se može razaznati na predviđenom odstojanju, i da se u svojim akcijama pridržavaju pravila ratnog prava (član 1). Sem toga, u članu 2. Haškog pravilnika piše da »i stanovništvo neokupirane teritorije koje se diglo na oružje protiv neprijateljevih trupa i koje nema vremena da se organizuje »priznaje se svojstvo učesnika u ratu ako otvoreno nosi oružje i ako poštuje zakone i običaje rata« (Levé en masse).

Dakako, to su stara pravila, redigovana u vreme kad je rat imao pozicioni karakter i kad su velike sile htele da obezbede mir u pozadini svojih trupa kad okupiraju neku teritoriju. Isto tako, ne treba zaboraviti da su ova pravila pisana u vreme kad rat nije bio zabranjen u međunarodnom pravu. Drugačija je stvar danas, kad su partizani priznati kao zakoniti ratnici po Ženevskim konvencijama 1949. godine i kad je rat poprimio sasvim drugačiju fizionomiju.

Međutim, ovde nas interesuje 1941. godina, kad se rukovodstvo Partije odlučilo na takvu formu oružanih jedinica koje su, istovremeno, bile optimalne i sa stanovišta strategije narodnooslobodilačke borbe, a, takođe, kod rukovodstva ustanka nije bilo dileme ni u oceni da su najpodobnije i sa stanovišta međunarodnog prava. Ovo i pored toga što smo znali da okupator neće poštovati međunarodno pravo sve dotle dok svojom snagom ne budemo postali ravnopravan partner na bjbom polju, pa će zbog uzajamne koristi (razmena zarobljenika, na primer, itd.) i on poštovati pravo iako nam u celini neće priznati legalni status.

Otuda je rukovodstvo NOP-a nastojalo da našem narodu, kao i saveznicima (a i neprijatelju), ukaže da se radi o »pravnoj vojsci« koja ima sve odlike modernog ustrojstva i zakonitog poretka.

Tako se u Zadacima partizanskih odreda 10. avgusta 1941. jasno formulišu neke komponente tog ustrojstva koje već tada nose značajne pravne osobenosti: »štabovi i komandiri partizanskih od-

reda moraju strogo paziti na disciplinu u odredima. Svaki čin pljačke, izdaje ili grube povrede discipline treba strogo kažnjavati«. Posebno je značajan stav da svi partizanski odredi u Jugoslaviji, (Srbiji, Hrvatskoj, Sloveniji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Vojvodini, Sandžaku i Dalmaciji) imaju isti cilj i stavljaju se pod rukovodstvo Glavnog štaba NOPO Jugoslavije. Time je još 1941. godina bila utvrđena jedinstvena politička i vojna baza tretmana Jugoslavije kao jedinstvenog odbrambenog područja i ratne pozornice.¹³

U daljem razvoju vojnih jedinica, vodilo se računa da se vojnim ustrojem i zakonitošću dalje usavršava vojna organizacija, što će se jasno videti iz Statuta proleterskih narodnooslobodilačkih udarnih brigada, koji je objavljen u Biltenu Glavnog štaba br. 14—15 od 1942. godine. U Statutu se ističe »gvozdena disciplina«, poslušnost starešini za čije kršenje slede »najoštrije kazne«; u tom cilju se podvlači najveća odgovornost štabova. Radi poštovanja reda i zakonitosti Statutom se ustanovljava stalni vojni sud, a u bataljonima koji dejstvuju odvojeno — ad hoc bataljonski sudovi. Određuju se zastave i znamenja brigada, crvena petokraka zvezda koja je već od početka ustanovljena kao simbol pripadnosti partizanskim jedinicama.

Kao što se vidi, NOP je od početka obezbedio unutrašnje pretpostavke reda i zakonitosti delovanja naših jedinica i time još 1941. godine odgovorio svim uslovima koje traži međunarodno pravo. Posebno ističemo Naredbu vrhovnog komandanta od 8. novembra 1941. o ponašanju prema zarobljenom i ranjenom neprijatelju. U toj naredbi se kaže »pod pretnjom kazne smrti zabranjuje se na te zločine odgovarati sličnim protivmerama« koje nisu dozvoljene u partizanskim redovima... Naše vojne partizanske jedinice dužne su da više od svih strogo poštuju ratnička pravila i visoko drže neokaljanu zastavu naših herojskih partizanskih odreda Jugoslavije«. ¹⁴ U kasnijem periodu slične naredbe nalazimo i kod područnih komandi.

Kao zaključak, i po pitanju zakonitosti tog mehanizma naše oslobodilačke borbe — oružanih formacija, NOP je još na početku obezbedio da one odgovaraju osnovnim zahtevima koje je postavilo međunarodno pravo. Po njemu naši brci imali su nesumnjivo pravo na status legitimnih ratnika.

¹³ Zbornik NOR-a, tom 2, str. 134, 135, 137.

¹⁴ Zbornik NOR-a, tom 2, str. 11—13.