

Odbrana u ustavnom sistemu SFRJ

Prof. dr MILAN VUČINIĆ

Ustavom SFRJ uređena su sva bitna pitanja odbrane zemlje, što je doprinelo da se u društvenoj stvarnosti ostvare sva bitna načela koncepcije o odbrani zemlje i da se u skladu s njima izgradi sistem odbrane i zaštite. Najbitnije odredbe Ustava SFRJ iz ove oblasti utvrđuju da SFRJ može voditi jedino opštenarodni odbrambeni rat, da se odbrana zemlje organizuje i ostvaruje kao jedinstven sistem, da je odbrana zemlje pravo, čast i najveća dužnost građana SFRJ i svih društvenih subjekata, da je to pravo – kao neprikosnoveno i neotuđivo, zagarantovano zabranom potpisivanja i priznavanja kapitulacije i prihvatanja okupacije zemlje ili njenog dela. Ovde spadaju i odredbe o oružanim snagama SFRJ kao jedinstvenoj oružanoj sili naših naroda i narodnosti čiji je zadatak da štite nezavisnost, suverenitet, teritorijalnu celinu i ustavni poredak SFRJ.

Imajući u vidu predstojeće promene Ustava SFRJ, autor predlaže: da se naziv »Teritorijalna odbrana« zameni nazivom »Partizanske snage Jugoslavije«, da se za oružane snage SFRJ u celini (za JNA i TO) postavi jedinstvena kvalifikacija ustavnih društvenih svojstava; da se Ustavom isključi mogućnost da se zakonom uskraćuje pravo Predsedništva SFRJ da bez prethodnog predloga nadležnog organa SR i SAP imenuje i razrešava od dužnosti komandante Teritorijalne odbrane republika i pokrajina; da Predsedništvo SFRJ, koje ostvaruje funkciju vrhovne komande oružanih snaga SFRJ, bira i razrešava Skupština SFRJ; da se reši pitanje vlasti u mesnoj zajednici u vreme rata; da se uredi pitanje ko će odlučivati u ime organa upravljanja u organizacijama udruženog rada u uslovima rata kada organ upravljanja nije u mogućnosti da se sastane; da se ustanovi ustavna osnova za komitete za ONO i DSZ; da se odredbe ustava socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina, koje se odnose na prava i dužnosti građana SFRJ na odbranu zemlje, prilagode odredbama Ustava SFRJ.

UVODNA RAZMATRANJA

Kada se jedna oblast društvenih odnosa uređuje najvišim pravnim aktom zemlje – njenim ustavom, onda je time rečeno da se radi o društvenim odnosima najvišeg značaja. To je upravo slučaj sa društvenim odnosima u vezi sa odbranom zemlje u ustavnom sistemu u SFRJ: odbrana zemlje je uređena Ustavom SFRJ, ustavima socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina. Time je proble-

matika odbrane zemlje postala predmet ustavnog uređenja kao nerazdvojni deo materije našeg ustavnog sistema.

Problematika odbrane zemlje je podignuta na ustavni nivo iz više razloga, od kojih su najvažniji:

a) odbrana je *životna* (vitalna) potreba zemlje, jer su njena nezavisnost, suverenost, teritorijalna celokupnost i ustavni poredak vrednosti primarnog značaja od čijeg očuvanja zavisi njen razvoj i opstanak;

b) odbrana je *trajna* potreba zemlje jer takvu (trajnu) prirodu imaju okolnosti koje predstavljaju potencijalnu opasnost po njenu nezavisnost, suverenitet, ustavni poredak i njenu teritorijalnu celinu;

c) odbrana u SFRJ je *podruštvljena* i kao politika i kao praksa;

d) odbrana zemlje se nužno organizuje kao *sistem* kojim su obuhvaćene sve njene ljudske i materijalne snage i ceo njen prostor. Organizovanje i ostvarenje odbrane kao sistema podrazumeva stanje na odgovarajući način uređenog položaja građana i svih drugih društvenih subjekata u vezi sa odbranom zemlje. Taj položaj i njihov međusobni odnos se izražava kao odgovarajući sadržaj njihovih prava, dužnosti i odgovornosti u ovoj oblasti.

Organizovanjem odbrane putem sistema neposredno se izražavaju zahtevi koncepcije o odbrani zemlje kako u pogledu načina odbrambenog angažovanja društva tako i u pogledu načina njegovog odbrambenog organizovanja.

To pokazuje da ustavna rešenja o odbrani zemlje nužno predstavljaju najviši ustavno-pravni osnov za njeno ostvarivanje bez čega ono ne bi bilo moguće. Jer, koncepcija o odbrani zemlje predstavlja opšta opredeljenja izražena načelima koja treba da se ostvaruju putem priprema zemlje za odbranu i koja treba da budu ostvarena u neposrednoj odbrani zemlje ako budu ugrožene njene vitalne vrednosti. Ta načela se neposredno realizuju funkcionisanjem sistema narodne odbrane, pa se stoga i može reći da se na prostoru između koncepcije, kao skupa načela o tome kako zemlju treba braniti i kako naše društvo treba da se za tu potrebu organizuje s jedne i sistema narodne odbrane kao njenog »materijalizovanog« izraza s druge strane, nalaze ustavna rešenja. Ona predstavljaju najviši pravni izraz tih konceptijskih načela i predstavljaju pravni osnov najvišeg ranga na temelju kojeg se uspostavlja i funkcionira

še sistem odbrane zemlje. Na osnovu tih ustavnih rešenja donose se zakoni i podzakonski akti kojima se bliže utvrđuju prava, dužnosti, odgovornosti, sadržaj pojedinih poslova narodne odbrane, uspostavlja organizacija snaga odbrane, itd. i donose druge odgovarajuće odluke i mere od značaja za odbranu zemlje.

Najzad, funkcija Ustava SFRJ u vezi sa odbranom zemlje adekvatna je njegovoj opštoj funkciji koju ima u celini društvenih odnosa. U vezi sa odbranom zemlje, njime se ustanovljava onaj model i ona praksa društvenih odnosa kakvi u ovoj oblasti i povodom nje moraju postojati s obzirom na sve relevantne okolnosti koje se kao determinišuće pri tome moraju uvažavati. Među bitna pitanja koja uređuje Ustav SFRJ i kroz koja se taj društveni odnos u vezi sa odbranom zemlje ispoljava spadaju: odnos SFRJ prema ratu i miru; osnovna stanovišta o načinu odbrambenog organizovanja i odbrambenog ponašanja (angažovanja) jugoslovenskog društva; funkcije federacije u odbrani zemlje; položaj građana i drugih društvenih subjekata (organizacija udruženog rada, društveno-političkih zajednica i samoupravnih organizacija i zajednica) u odbrani zemlje; funkcije najviših saveznih organa u odbrani zemlje.

Razmatranje načina kako je u ustavnom sistemu SFRJ uređena problematika odbrane zemlje nužno mora biti ostvarena *deskriptivno i kritički*. Prvim postupkom će se dati pregled i najnužnije objašnjenje postojećih osnovnih rešenja, a drugim će se ukazati na neka postojeća rešenja koja bi trebalo da budu poboljšana i na ona pitanja koja bi u novom Ustavu trebalo da budu uređena.

Pre analize ustavnih rešenja u vezi sa odbranom zemlje neophodno je ukazati na okolnost da za odbranu zemlje ne samo navedeni već i neposredni značaj imaju ukupna rešenja u ustavnom sistemu SFRJ. Jer, od toga u kojoj meri ta rešenja u svojoj celini predstavljaju doprinose uspešnom razvoju i stabilnosti zemlje u svim oblastima društvenog života, u toj meri ona doprinose i njenoj odbrani, budući da se zemlja brani celinom svoga stanja i da stoga na njenu odbranu neposredno utiče stanje njene ekonomske, socijalne i političke stabilnosti i uspešnosti u celini svoga razvoja. To su poznati stavovi SKJ izraženi u dokumentima njegovih kongresa, od devetog naovamo.

OSVRT NA POSTOJEĆA REŠENJA O ODBRANI ZEMLJE U USTAVNOM SISTEMU SFRJ

1) Rešenja u Ustavu SFRJ

Ustav SFRJ problemima odbrane daje znatno više prostora nego što to čini većina ustava u svetu. U većini drugih ustava o odbrani se govori kratko, daju se osnovna rešenja, dok se ta problematika pretežno uređuje zakonima.

Ustavna rešenja o odbrani zemlje izražavaju poglede SKJ i opšta opredeljenja našeg društva o odnosu SFRJ prema svetu, kao i u pogledu načina njenog odbrambenog organizovanja i odbrambenog angažovanja u zaštiti svojih vitalnih interesa i svojih vitalnih vrednosti.

Time se potvrđuje stanovište dato u *Manifestu komunističke partije* da svako pravo predstavlja volju vladajuće klase podignutu na stepen zakona. U našem slučaju je to isto: Ustav kao najviši zakon zemlje izražava smisao najviših istorijskih interesa radničke klase, naroda i narodnosti Jugoslavije i njihovu opredeljenost da te vrednosti štite i brane.

Bez obzira na ostvarenje rešenja Ustava SFRJ u drugim oblastima društvenih odnosa, odnosno što je o njima praksa pokazala i rekla, rešenja u domenu odbrane zemlje i pored nekih slabosti uglavnom se mogu oceniti povoljno. Ona manje-više dosledno izražavaju opredeljenja SKJ i našeg društva o svim bitnim pitanjima odbrane zemlje – od pogleda na pitanje rata i mira; načela i ciljeva međunarodne politike SFRJ; o odbrani zemlje kao objektivno uslovljenoj nužnosti; o organizovanju odbrane kao područstvljene politike i prakse, tj. kao savremenom izrazu doktrine o naoružanom narodu čija je socijalna i politička suština u tome da je odbrana zemlje po svome cilju i po svojoj funkciji *delo za čoveka i delo čoveka*.

Pored toga što izražava interes jugoslovenskog društva da očuva nezavisnost i suverenitet zemlje, njenu teritorijalnu celokupnost i ustavni poredak, Ustav SFRJ izražava i njegovu odlučnost da te vrednosti brani angažovanjem svih snaga kojima raspolaže i preduzimanjem odbrambenih aktivnosti i mera koje se ocenjuju adekvatnim zahtevima koji proizlaze iz zakonitosti i karaktera savremenog rata, organizujući na tim osnovama svoj sistem odbrane

kao trajno stanje svoje sposobnosti da odvrća potencijalnu agresiju, odnosno da je slomi ako do nje dođe.

Na tim osnovama nastala, ustavna rešenja o odbrani zemlje nužno izražavaju i ideološke, političke, klasno-socijalne, društveno-ekonomske, geostrategijske i koncepcijsko-doktrinarne aspekte naše odbrane. Kako su svi ovi aspekti opredelili i načela naše koncepcije o odbrani zemlje (ona je njihova rezultanta) to je ona, kao generalni odgovor na bitna pitanja odbrane zemlje, ustavno-pravno izražena u važećim odredbama Ustava SFRJ pa tako one predstavljaju *ustavno-pravni izraz koncepcije o odbrani zemlje*.

Bez toga Ustav SFRJ ne bi bio potpun i bez takvih rešenja u njemu koncepcija o odbrani zemlje ne bi mogla biti realizovana: tek kada njena načela posredstvom Ustava postanu ne samo izraz i idejno vodeća opredeljenost nego i obavezujući društveni odnos, može se smatrati da su stvorene temeljne pretpostavke za njeno realizovanje.

Osvrt na odnos Ustava SFRJ prema koncepciji odbrane zemlje bio je neophodan iz metodoloških razloga jer se adekvatnost postojećih ustavnih rešenja o odbrani u ustavnom sistemu SFRJ može valjano oceniti samo ako se ona posmatraju upravo u okviru načela koncepcije o odbrani zemlje. Uostalom, ovaj rad sada ne bi imao smisla posle 15 godina od donošenja postojećeg ustava ako bi on bio samo deskripcija postojećih rešenja, a ne i kritički pogled na njih. Utoliko pre što se ovo pitanje tretira u društvenim okolnostima čije je celovito stanje posebno značajno sa stanovišta odbrane zemlje, s jedne strane, i što valja imati u vidu okolnost da predstoji rad na pripremi i donošenju novoga ustava zemlje, s druge strane.

Najzad, i upravo u vezi s tim, treba imati u vidu i okolnost da sadašnja reforma Ustava SFRJ nije obuhvatila tu problematiku, sem pitanja finansiranja JNA. Stoga bi postojeća rešenja o odbrani zemlje u Ustavu SFRJ trebalo posmatrati i ceniti u okviru zahteva koje u sebi sadrži koncepcija o odbrani zemlje. Ona je u ovom slučaju osnovni faktor (kriterijum) valorizacije, tj. suda (vrednovanja) rešenja o odbrani zemlje koja su data u Ustavu SFRJ.

Načela u kojima je sazdana koncepcija o odbrani zemlje osnovni je kriterijum valorizacije tih rešenja, pored ostalog, i stoga što koncepcija predstavlja rezultantu relevantnih faktora. Ti faktori su objektivne i subjektivne, spoljne i unutrašnje prirode. Među njima su i protivurečnosti sa-

vremenog sveta i na njima zasnovani sukobi interesa koji dovode i do ratova – agresija i drugih oblika primene sile, a oni uslovljavaju odbranu kao trajnu potrebu zemlje. Karakter savremenog rata i svi drugi oblici primene sile značajno utiču na naše opredeljenje u pogledu načina odbrambenog angažovanja zemlje, pa tako deluju i na način odbrambenog organizovanja društva i, u vezi s tim, na model odnosa u njemu.

Posmatrajući ustavna rešenja u okviru koncepcije o odbrani zemlje, nije teško oceniti da ona, u celini gledano, postojeći Ustav SFRJ čine značajnim faktorom njene odbrane jer ona na adekvatan način uređuju društvene odnose u vezi sa odbranom zemlje i tako stvaraju pravnu i političku osnovu za odgovarajuće organizovanje društva i za adekvatno angažovanje njegovih ljudskih i materijalnih mogućnosti u odbrani zemlje od svih oblika ugrožavanja njenih vitalnih vrednosti.

Time je, u stvari, dat i odgovor na temeljno pitanje: u kakvom su odnosu postojeća ustavna rešenja i načela koncepcije o odbrani zemlje. Taj odgovor je: *nezavisno od svih nedoslednosti na koje će se konkretnije ukazati u ovome tekstu, može se konstatovati da je koncepcija o odbrani zemlje u osnovi ustavno-pravno dosledno izražena*. Tako postavljena, rešenja data u Ustavu SFRJ, evo već skoro 15 godina predstavljaju uspešnu opštu osnovu za odbrambene pripreme društva, čime su ona, bez sumnje, značajno doprinela ukupnom društvenom angažovanju koje je rezultiralo u razvoju savremenog sistema narodne odbrane SFRJ i stvaranjem pravno-političkih osnova da se on kontinuirano odražava na odgovarajućem nivou – u skladu sa potrebama i mogućnostima zemlje.

a) Ustav SFRJ u odnosu SFRJ prema ratu i miru

Poštovanje nacionalne suverenosti i ravnopravnosti, nemešanje u unutrašnje poslove drugih zemalja, socijalistički internacionalizam i rešavanje međunarodnih sporova mirnim putem – predstavljaju temeljna opredeljenja Ustava SFRJ o njenim odnosima u međunarodnoj zajednici.¹ U skladu s tim, Ustav utvrđuje da se Jugoslavija u svojim međunarodnim odnosima pridržava Povelje Ujedinjenih

¹ Ustav SFRJ, Osnovna načela, deo VII.

nacija, ispunjava svoje međunarodne obaveze i aktivno učestvuje u delatnostima međunarodnih organizacija kojima pripada.

Ovakva ustavna utemeljena spoljnopolitička pozicija SFRJ proizlazi iz prirode njenog demokratskog, socijalističkog, samoupravnog društvenog uređenja i saglasno tome uverenja da je svetski mir opšta potreba i uslov celokupnog društvenog napretka, pa tako i socijalizma u svetu koga SFRJ shvata kao svetski proces. Jugoslavija se dosledno, neposredno i trajno zalaže za razvitak samo onih oblika saradnje koji služe učvršćenju mira, jačanju uzajamnog poštovanja, ravnopravnosti i prijateljstva naroda i država, za najširu i slobodnu razmenu materijalnih i duhovnih dobara, za prevazilaženje blokovskih podela sveta, za odbacivanje upotrebe sile ili pretnje silom u međunarodnim odnosima i za ostvarivanje opšteg i potpunog razoružanja.

Sve to opredeljuje da SFRJ može voditi jedino odbrambeni rat. To je rat koji bi u svemu bio saglasan članu 51. Povelje Ujedinjenih nacija, kojim se svim državama kao urođeno priznaje pravo na odbranu koja može biti individualna ili kolektivna i koja postaje legitimna u trenutku oružanog napada na nju.

Iz ovoga sledi zaključak da SFRJ ne priznaje bilo koji motiv kojim bi se pravdala primena sile od bilo koga i prema bilo kome i u bilo kom vidu, ukoliko to ne bi bilo u skladu sa načelima Povelje Ujedinjenih nacija prema kojoj se primena oružane sile dozvoljava samo u slučaju samoodbrane zemlje i u slučaju sprovođenja mera koje Savet bezbednosti UN preduzima u slučaju izvršenja agresije.

b) Stavovi Ustava SFRJ o globalnim pitanjima odbrane zemlje

Ostajući dosledno na opredeljenjima o svom odnosu prema miru u svetu i smatrajući ga svojom potrebom i svojim najvećim interesom, SFRJ u svom ustavu izražava opredeljenost svojih radnih ljudi i građana, naroda i narodnosti da »svim raspoloživim snagama i sredstvima, oružanom borbom i drugim oblicima opštenarodnog otpora štite i brane slobodu, nezavisnost, suverenitet, teritorijalnu celokupnost i socijalistički samoupravni poredak«. Da bi to postigli oni »organizuju i izgrađuju opštenarodnu odbranu

kao nerazdvojni deo socijalističkog samoupravnog uređenja, svesni da je odbrambena sposobnost društva i pripremljenost zemlje za odbranu veća a mogućnost za agresiju manja, ukoliko je razvijenija opštenarodna odbrana kao oblik i sadržina odbrambene organizovanosti društvene zajednice».²

Utemeljujući kompleksno ustavno-pravne osnove odbrane zemlje, Ustav SFRJ utvrđuje da se odbrana zemlje organizuje kao »jedinstven sistem organizovanja, pripremanja i učešća federacije, republika, autonomnih pokrajina, opština, organizacija udruženog rada, mesnih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, društveno-političkih i drugih društvenih organizacija, radnih ljudi i građana u oružanoj borbi i svim drugim oblicima otpora i u vršenju drugih zadataka od interesa za odbranu zemlje».³ Ustav SFRJ utvrđuje da je oružana borba odlučujući oblik suprotstavljanja neprijatelju. Time je postavljen ustavno-pravni osnov za podruštvljavanje odbrane kao politike i prakse jer je ona postala sastavni deo redovnih funkcija svakog društvenog subjekta, čime su oni postali i subjekti odbrane.

Posebni značaj ima činjenica što Ustav SFRJ utvrđuje da se naša odbrana organizuje i ostvaruje kao jedinstven sistem.

Takva rešenja, data u Osnovnim načelima Ustava, osnova su da se u njegovom normativnom delu bliže ustanove i detaljnije urede pojedina pitanja od značaja za ostvarivanje osnovnih opredeljenja kako ih je Ustav SFRJ u svojim osnovnim načelima utemeljio.

Dovodeći tako u puni sklad svoje opredeljenje o odbrani i svoje poglede na mir i međunarodnu saradnju, SFRJ je s pravom u svom ustavu mogla da konstatuje da je jačanje njene odbrambene sposobnosti sastavni deo politike mira i ravnopravne međunarodne saradnje.

c) Položaj federacije u sistemu narodne odbrane

Položaj federacije u odbrani zemlje ustanovljen je s obzirom na njenu opštu društvenu funkciju koju ima kao savezna država i kao socijalistička samoupravna demokrat-

² Isto, deo VI.

³ Isto.

ska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti, s jedne, i na potrebe (zahteve) da se odbrana zemlje organizuje i funkcioniše kao jedinstven sistem u zemlji, s druge strane.

Za sagledavanje funkcije federacije u odbrani zemlje temeljni značaj ima odredba (član 244) Ustava SFRJ kojom se utvrđuje da narodi i narodnosti, radni ljudi i građani odbranu zemlje – njene suverenosti, ravnopravnosti, zatim nacionalnu slobodu, nezavisnost, teritorijalnu celokupnost, bezbednost, društvenu samozaštitu, međunarodni položaj, sistem socijalističkih samoupravnih i društveno-ekonomskih odnosa, jedinstvene osnove političkog sistema, osnovne demokratske slobode i prava čoveka i građanina i dr., ostvaruju i obezbeđuju u SFRJ. To znači da je federacija dužna da obezbedi odbranu zemlje. To je jedna od njenih bitnih funkcija i jedan od motiva njenog postojanja.

Podrobnija analiza Ustavom utvrđene nadležnosti federacije u odbrani zemlje pokazuje da se njima natkriljuje celina odbrane zemlje, shvaćena kao politika i kao praksa. Ta nadležnost se prostire od opšte politike o odbrani zemlje, odlučivanja u ratu i miru, zaključivanja međunarodnih ugovora o vojnoj saradnji, uređivanja osnova sistema narodne odbrane i staranja o njegovom sprovođenju, uređivanja osnovnih prava i dužnosti građana, organizacija udruženog rada, društveno-političkih zajednica i svih drugih društvenih subjekata u odbrani zemlje, utvrđivanja osnova planova i pripremnih mera za odbranu zemlje, uređivanja sistema rukovođenja i komandovanja oružanim snagama i ostvarivanja vrhovnog komandovanja oružanim snagama, uređivanja i organizovanja Jugoslovenske narodne armije i rukovođenja i komandovanja njome, proglašavanja mobilizacije itd. – do organizacije vojnog školstva i naučnoistraživačkog rada za potrebe oružanih snaga, socijalnog osiguranja vojnih osiguranika i dr.

Ove poslove federacija ostvaruje preko saveznih organa na način kako to čini i u slučaju drugih poslova iz svoje nadležnosti. U slučaju poslova iz domena odbrane zemlje savezni organi to čine uz ravnopravno učešće i odgovornost republika i pokrajina u ovim organima u utvrđivanju i sprovođenju politike federacije.

Svoju ukupnu nadležnost u oblasti odbrane federacija je »distribuirala« na svoje organe u skladu sa opštom funkcijom koju ovi organi imaju i u skladu sa prirodom tih

poslova. Savezni organi su ovlašćeni da uređuju problematiku odbrane iz svoje nadležnosti, a takođe su »snabdeveni« ovlašćenjima da mogu obezbediti sprovođenje svojih propisa u praksi u oblastima za koje odgovaraju. Od posebnog značaja je funkcija najviših organa federacije – Skupštine SFRJ, Predsedništva SFRJ i Saveznog izvršnog veća, kao i saveznih organa uprave, među kojima je naročito istaknuta uloga Saveznog sekretarijata za narodnu odbranu.

Kao najviši organ vlasti i društvenog upravljanja u Jugoslaviji Skupština SFRJ u vezi sa odbranom zemlje: Ustavom SFRJ i saveznim zakonima pravno uređuje problematiku odbrane zemlje; utvrđuje osnove politike o odbrani zemlje; odlučuje o ratu i miru; ratifikuje međunarodne ugovore o vojnoj saradnji; vrši političku kontrolu nad radom SSNO; utvrđuje budžet za JNA i proglašava ratno stanje.

Predsedništvo SFRJ u oblasti odbrane zemlje: utvrđuje postojanje neposredne ratne opasnosti; proglašava ratno stanje (ako Skupština SFRJ ne može da se sastane); rukovodi i komanduje oružanim snagama SFRJ; utvrđuje osnove planova i pripremnih mera za odbranu zemlje; postavlja, unapređuje i razrešava od dužnosti vojne starešine oružanih snaga određenog ranga, kao i sudije i sudije porotnike vojnih sudova i vojne tužioce.

Veoma je značajno istaći okolnost da Ustav SFRJ računa s tim da će složeni ratni uslovi veoma otežati funkcionisanje Skupštine SFRJ, iako se ona u slučaju rata ne raspušta a mandant njenih delegata produžava dok traje ratno stanje. Da bi se i u takvim okolnostima mogao nastaviti proces rešavanja pitanja koja su u nadležnosti Skupštine SFRJ, Ustav ovlašćuje Predsedništvo SFRJ da u periodu neposredne ratne opasnosti i u slučaju rata može odlučivati o pitanjima iz nadležnosti Skupštine SFRJ. Ono to čini uredbama sa zakonskom snagom koje je dužno da podnese na potvrdu Skupštini SFRJ čim ona bude u mogućnosti da se sastane. Ovakvim ovlašćenjem Predsedništva SFRJ stvorena je značajna mogućnost da i u veoma složenim uslovima rata naš politički sistem može funkcionisati, čime se obezbeđuje njegova vitalnost što je osobito važan uslov uspešnosti naše odbrane u celini.

U skladu sa svojom opštom funkcijom da prati stanje i ostvarivanje politike Skupštine SFRJ i da joj predlaže ut-

vrđivanje unutrašnje i spoljne politike, Savezno izvršno veće je odgovorno da se stara i o izvršavanju politike o odbrani zemlje i o sprovođenju priprema za odbranu zemlje. Ustavnim rešenjima o položaju, nadležnostima i odgovornosti saveznih organa uprave i saveznih organizacija postavljene su ustavno-pravne osnove da se saveznim zakonima bliže uredi njihova konkretna nadležnost i odgovornost u pogledu priprema za odbranu u oblasti delatnosti za koje odgovaraju.

d) Ustavni položaj društveno-političkih zajednica, organizacija udruženog rada i drugih društvenih subjekata u sistemu narodne odbrane

Pri utvrđivanju mesta i uloge, koju u sistemu odbrane imaju društveni subjekti, Ustav SFRJ u svom normativnom delu dosledno sledi svoj stav iz Osnovnih načela. Saglasno tome, Ustav SFRJ utvrđuje da republike, autonomne pokrajine, opštine i druge društveno-političke zajednice imaju pravo i dužnost da – svaka na svojoj teritoriji, a u skladu sa sistemom narodne odbrane (čije osnove uređuje i o čijem se sprovođenju stara federacija) uređuje i organizuje narodnu odbranu i da rukovodi Teritorijalnom odbranom, civilnom zaštitom i drugim pripremama za odbranu zemlje, a u slučaju napada na zemlju da organizuje opštenarodni otpor i da njime rukovodi.

Takvo ustavno rešenje po sadržaju nadležnosti društveno-političkih zajednica i njihovom domašaju je relativno. Ono snažno ističe društvenu odgovornost društveno-političkih zajednica za pripremanje i ostvarivanje odbrane zemlje na njihovoj teritoriji u skladu sa principom da se uređivanje i ostvarivanje odbrambenih priprema i odbrambeno angažovanje užih društveno-političkih zajednica ostvaruje kao deo sistema odbrane šire društveno-političke zajednice.

U skladu sa ovim rešenjem Ustav SFRJ je uredio i pitanje položaja organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica u odbrani zemlje koji svoje pravo i svoju dužnost u odbrani zemlje ostvaruju u skladu sa zakonom i planovima i odlukama društveno-političkih zajednica.

Takav ustavni položaj organizacija udruženog rada, kao i položaj društveno-političkih zajednica u vezi sa odbranom zemlje omogućuje da se putem zakona bliže uredi

njihovo mesto i uloga u sistemu odbrane i da se to čini u skladu sa njihovom prirodom – vrstom, značajem i razmerama njihove proizvodne i druge delatnosti i potrebama odbrane zemlje. Na toj osnovi je usledilo zakonsko rešenje prema kome se – zavisno od značaja koji imaju za odbranu zemlje organizacije udruženog rada mogu svrstati u tri osnovne grupe. To su: organizacije koje proizvode naoružanje i vojnu opremu ili se bave njihovim prometom, organizacije udruženog rada čija je delatnost od posebnog značaja za odbranu zemlje i – ostale organizacije udruženog rada. Time je stvorena mogućnost da društveno-političke zajednice neposredno utiču na odbrambene pripreme i na delatnost onih organizacija udruženog rada čija je delatnost od posebnog značaja za utvrđivanje i ostvarivanje njihovog plana odbrane.

e) Ustavni položaj građana SFRJ u sistemu narodne odbrane

Rešenja u Ustavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije kojima je uređen opšti položaj njenih građana u odbrani zemlje izražavaju temeljno društveno opredeljenje da je *odbrana zemlje delo za čoveka i da je ona delo čoveka*.

Ustav SFRJ utvrđuje da je odbrana zemlje pravo, čast i najviša dužnost građana. Ovo pravo se utvrđuje kao neprikosnoveno (tj. nepovredivo) i kao neotuđivo (kao pravo koje je neodvojivo od građana, tj. kao njihovo urođeno, prirodno pravo). Ovako utvrđeno pravo na odbranu zemlje Ustav SFRJ štiti utvrđivanjem zabrane potpisivanja i priznavanja kapitulacije ili prihvatanja i potpisivanja okupacije zemlje ili njenog dela i zabranom i svih drugih postupaka kojima se sprečava da građani vode borbu protiv neprijatelja. Takva dela Ustav proglašava izdajom koja se kažnjava kao teško krivično delo.

Polazeći od načela da je oružana borba odlučujući oblik suprotstavljanja neprijatelju i da je odbrana zemlje najviša dužnost građana, Ustav SFRJ utvrđuje da je vojna obaveza – opšta.

Utvrđujući da je odbrana zemlje najviša dužnost građana, Ustav SFRJ je stvorio osnov da se zakonom bliže utvrde posebne obaveze građana u odbrani zemlje. Tako je i postupljeno, pa danas imamo sledeće obaveze građana:

vojnu obavezu, radnu obavezu, obavezu učešća u civilnoj zaštiti, obavezu materijalnog davanja, obavezu osposobljavanja za odbranu zemlje. Za neizvršavanje ovih obaveza zakonom je propisana njihova odgovarajuća prekršajna i krivična odgovornost.

Svaka od ovih obaveza građana neposredno odgovara nekoj od potreba odbrane zemlje – bilo odbrambenoj aktivnosti ili odbrambenoj meri: vojna obaveza – oružanoj borbi; obaveza učešća u civilnoj zaštiti – funkcijama civilne zaštite, itd.

2) Rešenja u ustavima socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina

Svojim ustavima republike i pokrajine su uredile svoje nadležnosti, sadržaje i dužnosti svojih organa preko kojih se te nadležnosti ostvaruju.

Ustavima republika i pokrajina bliže je uređeno mesto i uloga opština i drugih društveno-političkih zajednica, kao i mesnih zajednica u sistemu odbrane zemlje.

Karakteristika ustavnih rešenja u republikama i pokrajinama jeste da su ona međusobno veoma slična, što je i prirodno s obzirom na to da su doneta u skladu sa jedinstvenim rešenjima datim u Ustavu SFRJ i s obzirom na jedinstvenost političkog i društveno-ekonomskog sistema zemlje.

O problemima ustavnog položaja SR Srbije u oblasti odbrane zemlje biće posebno reći.

KRITIČKI OSVRT NA REŠENJA O ODBRANI ZEMLJE U USTAVNOM SISTEMU SFRJ

Razmatranje ustavne materije o odbrani zemlje neophodno je ne samo deskriptivno već i kritički, kako bi se doprinosilo objektivnijem saznanju da li je svako njeno rešenje na najbolji način izrazilo smisao koncepcije o odbrani zemlje i da li je na najbolji način u funkciji razvoja i ostvarivanja sistema odbrane.

Pre nego što ukažemo na neke nedoslednosti i nepotpunosti pojedinih rešenja o odbrani zemlje u ustavnom sistemu SFRJ, valja reći da je takva njihova kvalifikacija izvedena njihovim posmatranjem u okviru zahteva koncep-

cije o odbrani zemlje, zahteva savremenog rata, jedinstva jugoslovenskog ratišta, pa tako i jedinstva sistema odbrane zemlje i najzad – u okviru funkcije koju SFRJ ima u odbrani zemlje. Pri tome, treba imati u vidu predstojeću promenu Ustava SFRJ kao priliku da se otklone sve manjkavosti.

1) O Teritorijalnoj odbrani

Ustav SFRJ (član 240) utvrđuje da je funkcija oružanih snaga SFRJ da »štite nezavisnost, suverenitet, teritorijalnu celokupnost i ovim ustavom utvrđeno društveno uređenje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije«, da one »čine jedinstvenu celinu i sastoje se od Jugoslovenske narodne armije, kao zajedničke oružane sile svih naroda i narodnosti i svih radnih ljudi i građana, i od Teritorijalne odbrane kao najšireg oblika organizovanog opštenarodnog oružanog otpora«.

U ovakvim formulacijama o oružanim snagama SFRJ – u delu o Teritorijalnoj odbrani ima više slabosti.

Prvo, u pogledu naziva. Potpunija kritička analiza naziva (imena) ovog dela oružanih snaga pokazuje da je on sporan i da bi umesto naziva »Teritorijalna odbrana« za ovaj deo oružanih snaga SFRJ adekvatniji bio naziv »Partizanske snage Jugoslavije«.⁴

Ovu tvrdnju mogu da opravdaju sledeći razlozi: istorijski (slavna prošlost partizanskih odreda u NOR-u i socijalističkoj revoluciji), *politički* (potreba da oružane snage Jugoslavije i svojim imenom simbolizuju ono što uvek i po svemu – po svojoj funkciji i po svom društvenom svojstvu moraju biti: jugoslovenska oružana sila), *emocionalni* (tj. duboko poštovanje prema našoj partizanskoj prošlosti i potreba poistovećivanja sa njom), kao i *funkcionalni* (Teritorijalna odbrana je prvenstveno namenjena za partizanski oblik oružane borbe).

Uz to treba ukazati i na okolnost da su skoro sve zemlje, koje su u drugom svetskom ratu vodile partizansku borbu protiv fašizma, zadržavale naziv oružanih snaga kakav su imale i u ratu. Mi smo se, međutim, toga naziva odrekli iako više od svih drugih imamo moralno pravo, pa i

⁴ O tome je autor opširnije pisao u listu »Narodna armija«, novembra 1978. godine, posle čega je stigao veliki broj pisama u kojima se ovaj predlog podržava.

moralnu obavezu da sačuvamo taj naziv i to ne samo zbog toga što je partizanskom borbom partizanskih odreda počela naša narodnooslobodilačka borba i što su partizanski odredi Narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije (Narodnooslobodilačka vojska i partizanski odredi Jugoslavije) ostali da postoje do kraja rata kao jedan od oblika organizovanja naših oružanih snaga nego i stoga što on odgovara funkciji za koju je namenjen ovaj deo naših oružanih snaga.

Drugo, u pogledu ustavne formulacije društvenog svojstva Teritorijalne odbrane. U stavu 2, člana 240. Ustava SFRJ ispravno se kaže da je Jugoslovenska narodna armija zajednička oružana sila svih naroda i narodnosti i svih radnih ljudi i građana, dok se za Teritorijalnu odbranu kaže da je ona najširi oblik organizovanog oružanog opštenarodnog otpora.

Ovakva formulacija o društvenim svojstvima Teritorijalne odbrane ne može izdržati kritiku. Uostalom, ovde se i ne radi o društvenim svojstvima, već o pogrešno formulisanoj funkciji Teritorijalne odbrane.

Pomenuti član Ustava SFRJ kaže da oružane snage SFRJ imaju jedinstven zadatak i da čine jedinstvenu celinu. Međutim, njenim delovima (JNA i TO) daju se veoma različita društvena svojstva. Prema tome, oružane snage SFRJ imaju samo jedinstvenu funkciju i JNA je »zajednička oružana sila svih naroda i narodnosti i svih radnih ljudi i građana«. Prema ovoj formulaciji to svojstvo nema Teritorijalna odbrana.

Ista društvena svojstva, ne samo po svojoj funkciji – zaštita nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalne celokupnosti i Ustavom utvrđenog društvenog uređenja SFRJ već i po svom društvenom karakteru imaju i moraju imati naše oružane snage u celini. Funkcija Teritorijalne odbrane (koja je identična sa funkcijom JNA), a zatim načini njenog ostvarivanja i organizovanja proizišli su iz stratezijskih potreba u pogledu načina (oblika) vođenja oružane borbe a ne iz bilo kakvih, pa ni političkih potreba republika i pokrajina. Zato je neophodno iz ustavnog teksta ukloniti sve što bi moglo predstavljati makar i aluziju na to. Formulacije o Teritorijalnoj odbrani treba da izražavaju njenu suštinu, koja je: *Teritorijalna odbrana je sastavni deo jedinstvene oružane sile SFRJ kako po svojoj funkciji (nameni) tako i po svom društvenom svojstvu koje se ni u čemu ne razli-*

kuje od društvenog svojstva JNA, nezavisno od razlike u načinu njihovog organizovanja i načina upotrebe.

Najzad, postoji još jedna neprikladna formulacija u Ustavu SFRJ koja se odnosi na Teritorijalnu odbranu – da je ona »najširi oblik organizovanog oružanog opštenarodnog otpora«.

Ova formulacija je suprotna *Strategiji oružane borbe* koja ne predviđa teritorijalni oblik oružane borbe, odnosno oružanog otpora već frontalni, partizanski i kombinovani. Teritorijalna odbrana je oblik *organizovanja* dela naših oružanih snaga a ne oblik njihovog angažovanja. Oružani otpor je aktivnost a ne organizacija. Teritorijalna odbrana je vid (oblik) organizovanja dela naših oružanih snaga za potrebe ostvarivanja oružane borbe kao osnovnog oblika ispoljavanja društvene moći radnih ljudi i građana i odlučujućeg načina njihovog suprotstavljanja svakoj agresiji.

2) O Predsedništvu SFRJ

Postojećim rešenjima Ustava SFRJ nije adekvatno uređeno mesto i uloga koju Predsedništvo SFRJ ima u odbrani zemlje. Ustavom nije utvrđena nadležnost tog tela da rukovodi opštenarodnim otporom zemlje i da za to odgovara, kao što je to učinjeno u ustavima republika i pokrajina. Tim ustavima je uređeno da predsedništva republika i pokrajina rukovode opštenarodnim otporom. Mada se takva nadležnost podrazumeva i kada je reč o Predsedništvu SFRJ, ipak je neophodno da se to i utvrdi, zato što takva nadležnost podrazumeva i znatno proširenje sadašnjih ovlašćenja Predsedništva SFRJ u odbrani zemlje. Kada se uporedi njegova nadležnost utvrđena sadašnjim Ustavom SFRJ sa poslovima kojima bi se ostvarivalo rukovođenje odbranom zemlje u ratu, lako je zaključiti da se radi o brojnim poslovima za koje Predsedništvo sada (normativno gledano) nije nadležno. Na primer, Predsedništvo SFRJ nije neposredno ovlašćeno da u ratu odlučuje o mobilizaciji i angažovanju ukupnih snaga zemlje – njenih ljudskih i materijalnih potencijala na jugoslovenskom ratištu i da to čini u skladu sa zahtevima rata, nezavisno od toga gde se te snage nalaze i kome one pripadaju. To je saglasno logici jedinstvenog sistema odbrane u kome mora da dominira načelo jedinstvo cilja i njegovog organizacionog i funkcionalnog jedinstva.

Druga nedorečenost, kada je reč o Predsedništvu SFRJ, jeste nepostojanje njegove odgovornosti kao najvišeg

kolektivnog organa države uopšte, pa tako ni odgovornosti u vezi sa odbranom zemlje. Poznato je da i pored toga što u svojstvu kolektivnog šefa države obavlja poslove najvišeg društvenog značaja, među koje spada i funkcija najvišeg organa rukovođenja i komandovanja oružanim snagama, Predsedništvo SFRJ za svoj rad nikome ne odgovara, pa ni Skupštini SFRJ, najvišem organu vlasti i društvenog upravljanja u zemlji. Takva situacija je nelogična i zato neodrživa. Za takvu ocenu ove ustavne situacije ima mnogo razloga koje, ovom prilikom, nije potrebno obrazlagati. Dovoljno je samo podsetiti na ustavno rešenje da je oružana borba odlučujući oblik suprotstavljanja neprijatelju, saglasno čemu je određen i značaj oružanih snaga kao njenog osnovnog nosioca. U našim uslovima, eto, pravna regula je takva da najviši organ koji rukovodi i komanduje oružanim snagama i u tom svojstvu donosi sudbonosno važne odluke za svoj rad nikome ne odgovara. Ni predsednik Predsedništva SFRJ, koji u ime ovog organa komanduje oružanim snagama SFRJ ne odgovara Skupštini SFRJ, pa ni Predsedništvu (jer ne postoji odgovornost članova ni Predsedništvu). Kao i svi drugi članovi Predsedništva, on može odgovarati individualno, i to samo skupštini republike, odnosno pokrajine koja ga je birala za člana Predsedništva SFRJ. Kao što se vidi, problem je u načinu izbora članova Predsedništva, opšti je princip da za svoj rad odgovara organu koji ga je izabrao, odnosno imenovao.

Stoga se brojnim argumentima, navođenim u skoro plebiscitarnim zahtevima u javnoj raspravi o amandmanima na Ustav SFRJ da se članovi Predsedništva SFRJ biraju u Skupštini SFRJ i da joj i individualno i kolektivno odgovaraju za svoj rad s razlogom pridružuje i ovaj koji se i na ovom mestu pokreće.⁵ Taj predlog, kao što se zna, nije prihvatila ni Ustavna komisija Skupštine SFRJ ni Savezno veće, već je ostavljen za raspravu u toku pripreme novog ustava SFRJ.

Kada je reč o Predsedništvu SFRJ kao najvišem organu rukovođenja i komandovanja oružanim snagama, valja ukazati i na okolnost da bi ustavne odredbe o njegovoj nadležnosti u odnosu na oružane snage trebalo formulisati tako da se isključi mogućnost da se saveznim zakonom og-

⁵ O ovom pitanju autor je dao detaljno obrazloženje u listu »Politika« od 25. aprila 1977. god.

raniče njegova ovlašćenja u ovoj funkciji. Tako se upravo desilo u saveznom Zakonu o opštenarodnoj odbrani, kojim je propisano da Predsedništvo SFRJ imenuje i razrešava od dužnosti komandanta Teritorijalne odbrane republike, odnosno pokrajine i da to čini na predlog nadležnih organa republika, odnosno pokrajina. Ni ovo rešenje nije održivo. Ono je suprotno, s jedne strane, činjenici da je Predsedništvo SFRJ najviši organ rukovođenja i komandovanja oružanim snagama i da njegove odluke takvog karaktera ne može uslovljavati nijedan organ republike i pokrajine a, s druge strane, ovo rešenje je neodrživo i sa stanovišta brojnih i dobro poznatih zahteva da sistem rukovođenja i komandovanja bude efikasan. Karakter savremenog rata – naročito dinamičnost borbenih dejstava potencira brzinu donošenja odluka o angažovanju oružanih snaga i stoga treba uklanjati svaku suvišnu proceduru koja bi mogla otežavati uspešno rukovođenje i komandovanje. *Potrebi efikasnosti u odbrani zemlje u svemu, a u domenu oružane borbe posebno, treba podrediti svako rešenje.* Suvišno je i dokazivati kakve su i kako teške posledice moguće zbog sadašnjeg rešenja, koje predviđa dugu i sporu proceduru kroz koju treba da prođe svaki predlog za postavljanje, odnosno za razrešenje od dužnosti komandanta Teritorijalne odbrane u republici ili pokrajini.

3) *O rukovođenju radom i otporom u organizacijama udruženog rada i u mesnim zajednicama*

Analiza rešenja u sistemu rukovođenja otporom u slučaju rata pokazuje da to pitanje nije u celini rešeno. Učinjeno je to samo za nivo Federacija – opština, što znači da je izostalo rešenje za mesne zajednice i organizacije udruženog rada. Rešenja na tom nivou treba da budu analogna rešenjima kakva su ustavima utvrđena za društveno-političke zajednice čija su predsedništva (u opštini – predsedništvo skupštine opštine) ovlašćena da u periodu neposredne ratne opasnosti i u ratu odlučuju o pitanjima iz nadležnosti njihovih skupština, ako one nisu u mogućnosti da se sastanu. U organizaciji udruženog rada poslovodni organ trebalo bi da bude ovlašćen da donosi odluke iz nadležnosti radničkog saveta ako se on ne može sastati, dok bi u mesnim zajednicama trebalo rešiti pitanje organa vlasti u periodu neposredne ratne opasnosti i u toku rata.

Ovo pitanje se potencira stoga što je uloga mesnih zajednica u odbrani zemlje od izuzetnog značaja i stoga što nije realno očekivati da se mnogobrojne aktivnosti i otpor u njima u slučaju rata mogu uspešno ostvarivati samo po osnovi dobrovoljnosti građana i prema odlukama samoupravnih organa mesne zajednice.

4) *Komiteti za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu nemaju ustavnu osnovu*

Saveznim zakonom o opštenarodnoj odbrani u politički sistem uvedeni su komiteti za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu, iako se o njima ne govori u Ustavu SFRJ. Ukoliko se ocenjuje da ti organi treba da ostanu trajno, neophodno im je dati ustavnu oznaku, jer se radi o specifičnim organima čija su ovlašćenja veoma široka i u praksi je dosta teško izbeći koliziju njihove nadležnosti i nadležnosti drugih institucija političkog sistema. Najčešće teškoće su u pogledu utvrđivanja situacije kada komiteti treba da se angažuju. Praksa je prepuna primera da su mnogi komiteti svojim angažovanjem zanemarivali funkcije drugih organa i tako ih činili pasivnim i neodgovornim, i to upravo u situacijama kada su oni trebali da deluju. Praksa, razume se, poznaje i druge primere, tj. angažovanje komiteta upravo u situacijama kada je trebalo da funkcionišu.

5) *O nekim spornim rešenjima u ustavima socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina*

Kao što je rečeno, ustavima republika uređena je problematika odbrane zemlje u skladu sa njihovim mestom i ulogom kako je ona utvrđena Ustavom SFRJ, sa izuzetkom SR Srbije.

Ustavi republika i pokrajina preuzeli su temeljne odredbe Ustava SFRJ koje se odnose na odbranu zemlje. Tako je postupljeno i u slučaju odredbi člana 237. i 238. u kojima se govori o opštem položaju naroda i narodnosti, radnih ljudi i građana u odbrani zemlje, o zabrani potpisivanja kapitulacije, prihvatanja i priznavanja okupacije SFRJ ili pojedinog njenog dela, kao i o zabrani da bilo ko i na bilo koji drugi način sprečava građane SFRJ da brane zemlju.

Problem je, međutim, u tome što su ovi stavovi Ustava SFRJ – koji su opšti, i odnose se na sve i svakoga, tj. na zemlju u celini, dopunjeni u ustavima republika i pokrajina, i to tako da se u njima pored SFRJ navode i republike i pokrajine kao nosioci nezavisnosti i suvereniteta. To se čini i pored toga što je odbrana zemlje u celini, tj. po svom cilju, po načinu ostvarivanja i funkcionisanja na jedinstvenom jugoslovenskom ratištu jedinstvena i što Ustav SFRJ utvrđuje da *SFRJ odgovara za odbranu zemlje u celini i da u njoj narodi i narodnosti, radni ljudi i građani Jugoslavije ostvaruju, pored ostalog – i odbranu zemlje*. Stoga je besmisleno da ustave republika i pokrajina čine preuzeti tekstovi iz Ustava SFRJ, prošireni na način kako je to urađeno. Prema sadašnjim formulacijama republike i pokrajine su nezavisne i suverene, a dobro je poznato da ta svojstva ima samo SFRJ.

Kada se te formulacije u ustavima republika i pokrajina sagledaju zajedno sa načinom izbora članova Predsedništva SFRJ, te sa postupkom koji ono mora primeniti pri imenovanju i razrešenju od dužnosti komandanta Teritorijalne odbrane republika i pokrajina, mora se konstatovati da sva ta rešenja sadrže u sebi izvesna konfederalistička obeležja, nezavisno od toga da li je to učinjeno svesno, pa takve nedorečenosti, odnosno neadekvatne formulacije treba ukloniti.

Karakteristike opšte ustavne situacije u SR Srbiji neposredno se odnose i na oblast odbrane na njenoj teritoriji.⁶ Stoga je i bilo neophodno da se u okviru opštih ustavnih promena u ovoj republici obuhvati i problematika odbrane kako bi se rešenja o tome usaglasila sa odredbom člana 239. Ustava SFRJ kojim se utvrđuje da republika, svaka na svojoj teritoriji, *uređuje i organizuje opštenarodnu odbranu i rukovodi njome*.

Kao što je poznato, postojećim ustavom SR Srbije i ustavima pokrajina SR Srbija je lišena prava da na svojoj teritoriji ostvaruje sve nadležnosti (prava i dužnosti) koje imaju druge naše republike. To je uzrok velikih političkih teškoća i teškoća u razvoju i funkcionisanju sistema odbrane u toj republici: na prostoru koji obuhvata preko 30 odsto jugoslovenske teritorije, i na kome živi preko 40 od

⁶ Ovo pitanje je autor opširnije izložio u listu »Narodna armija« od 13. oktobra 1988.

sto stanovništva zemlje, ne postoji jedinstvena politika odbrane, procena, plan odbrane, sistem rukovođenja odbranom, sistem mobilizacije, civilne zaštite, osmatranja i obaveštavanja, itd. Šta takvo stanje znači sa stanovišta odbrane zemlje u celini – jasno je. Predstojeće ustavne promene u ovoj republici dovešće SR Srbiju u ravnopravan položaj sa ostalim republikama.

SUMMARY

DEFENCE IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF S.F.R.Y.

By the Constitution of SFRY are regulated all the essential matters of defence of the country. This has contributed to the realization of all fundamental principles of defence of the country in our social reality, and to the building up and development of our system of defence and protection in concordance with these principles. The most fundamental stipulations of the Constitution of SFRY for this domain are that SFRY can wage only a total national defence war, that the defence of the country is to be organized as an integrated system, that the defence of the country is the right, privilege and highest duty of citizens and each and every social factor, and that this right – as inviolable and unalienable – is guaranteed by the prohibition of signing or recognizing capitulation of the country or of any of her parts. This chapter of the Constitution contains also stipulations pertaining to the armed forces of SFRY as the integrated armed force of our nations and nationalities, whose mission is to safeguard the independence, sovereignty, territorial integrity and constitutional order of SFRY.

In view of the forthcoming alterations to be entered into the Constitution of SFRY, the author proposes: that the term »Territorial Defence« be substituted by the term »Partisan Forces of Yugoslavia«; that for the armed forces of SFRY (for YPA and TD) should be postulated an integrated qualification of their constitutional social properties; that by the Constitution should be excluded the possibility of the Presidency of SFRY being by law denied its right to appoint or relieve of duty commanders of Territorial Defence of constituent Yugoslav republics and provinces without prior proposition or consent on the part of these republics and provinces; that the members of the Presidency of SFRY, which exercises the function of the Supreme Command of the Armed Forces of SFRY, should be selected, appointed and relieved of duty by the Federal Assembly of SFRY; that the issue of authority and control within local communities in the time of war should be solved by a constitutional stipulation; that the matter should be regulated of who would make decisions in the name of organs of management in the organizations of associated labour in war conditions when these organs would be unable to convene; that the constitutional foundation for committees for total national defence and social self-protection should be laid; and that the stipulations contained in constitutions of the Yugoslav constituent socialist republics and provinces pertaining to the right and duties of citizens of SFRY to defend the country should be adapted to stipulations contained in the Constitution of SFRY.

R É S U M É

LA DEFENSE DANS LE SYSTEME CONSTITUTIONNEL DE LA RSFY

En vertu de la Constitution de la RSFY sont réglementées toutes les questions essentielles de la défense nationale, ce qui a permis à la société toute entière de réaliser tous les principes majeurs de la conception de défense et, conformément à ces derniers, dédifier son système de défense et de protection. Les principales dispositions de la Constitution de la RSFY relatives à ce domaine stipulent que la RSFY ne peut mener qu'une guerre populaire généralisée défensive, que la défense nationale est organisée et réalisée en tant qu'un système unique, que la défense du pays constitue le droit, l'honneur et le devoir suprême des citoyens de la RSFY et de tous les sujets de la société, que ce droit en tant que droit souverain et inaliénable est garanti par l'interdiction de signer et de reconnaître de la capitulation et d'admettre l'occupation du pays au de l'une de ses parties. En font partie aussi les dispositions relatives aux forces armées de la RSFY comme étant la force armée unique de nos nations et nationalités et dont le devoir est de protéger l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel de la RSFY.

Ayant en vue les prochains amendements à la Constitution de la RSFY, l'auteur propose comme suit: remplacer l'appellation de «Défense territoriale» par celle de «Forces partisans de Yougoslavie», pour les forces armées de la RSFY dans leur ensemble (APY et DT) établir la désignation unique de leurs caractères sociaux constitutionnels; exclure en vertu de la Constitution la possibilité de voir la Présidence de la RSFY privée de son droit de nommer et de relever de leurs fonctions les commandants de la défense territoriale des républiques et les provinces sans obtenir préalablement la proposition de l'autorité compétente de la république et de la province autonome socialiste; la Présidence de la RSFY qui exerce la fonction de commandement suprême des forces armées de la RSFY est élue et révoquée par l'Assemblée de la RSFY; réglementer la matière du pouvoir au niveau de la collectivité locale en temps de guerre; déterminer la matière concernant la prise de décisions au nom des organes de gestion des organisations de travail associé en temps de guerre lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure de se réunir; instituer les fondements constitutionnels des comités en matière de DPG et d'AS; rendre les dispositions des Constitutions des républiques socialistes et des provinces autonomes socialistes relatives aux droits et aux devoirs des citoyens de la RSFY de défendre le pays en conformité avec les dispositions de la Constitution de la RSFY.

Р Е З Ю М Е

ОБОРОНА В КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЕ СФРЮ

Конституцией СФРЮ регулируются все существенные вопросы обороны страны, что способствовало тому, чтобы в общественной действительности страны осуществились все существенные начала концепции обороны страны и чтобы в согласии с ними выстроилась система обороны и

защиты. Самые существенные положения Конституции СФРЮ в этой области утверждают, что СФРЮ может вести только всенародную оборонительную войну, что оборона страны организуется и осуществляется как единая система, что оборона страны является правом, честью и высшим долгом гражданина СФРЮ и всех общественных субъектов, что это право – как неприкосновенное и неотчуждаемое – гарантируется запретом подписания и признания капитуляции и принятия оккупации страны или ее части. Сюда относятся и положения о вооруженных силах СФРЮ, как единой вооруженной силе наших наций и народностей, задача которых заключается в защите независимости, суверенитета, территориальной целостности и конституционного порядка СФРЮ.

Учитывая предстоящие изменения Конституции СФРЮ, автор предлагает: название «Территориальная оборона» заменить названием «Партизанские силы Югославии»; установить для вооруженных сил СФРЮ в целом (для ЮНА и ТО) единую квалификацию конституционных общественных свойств; конституцией исключить возможность, чтобы законом ограничивалось право Президиума СФРЮ без предварительного предложения компетентных органов социалистических республик и социалистических автономных краев назначать и освобождать от должности командующих территориальной обороной республик и краев; чтобы Президиум СФРЮ, выполняющий функцию верховного главнокомандования вооруженных сил СФРЮ, выбирала и освобождала Скупщина СФРЮ; решить вопрос власти в местном содружестве в военное время; урегулировать вопрос о том, кто будет принимать решения от имени органа управления в организациях объединенного труда во время войны; урегулировать вопросы о том, кто будет принимать решения от имени органа управления в организациях объединенного труда в условиях войны, когда нет условий для встречи органа управления; создать конституционную основу для комитетов ВНО и ОСЗ; положения конституций социалистических республик и социалистических автономных краев, относящиеся к правам и обязанностям граждан СФРЮ в отношении обороны страны, приспособить положениям Конституции СФРЮ.