

Diskusije

Neka ustavno-pravna pitanja značajna za dogradnju i primenu sistema opštenarodne odbrane

General-major u penziji *BRANKO JOVANOVIĆ*

Nakon svega što se u poslednje vreme veoma brzo dogodilo u svetu, posebno na tlu Istočne i Srednje Evrope, krize socijalističkog društva uopšte, uključujući i naš samoupravni socijalizam, pojave nacionalizma u svom najlošijem izdanju, krize komunističkih partija, uključujući i naš Savez komunista itd., sada, u vreme dok su svi ti procesi još uvek u toku, veoma je teško davati odgovore na pitanja koja proizilaze iz postavljene teme ovog „okruglog stola“, tj. o dogradnji opštenarodne odbrane, jer nemamo jasne predstave o tome kako će naše društvo izgledati, na primer, za godinu dana, a da i ne govorimo za duži period. Svedoci smo, na žalost, toga da smo zapravo došli u takvu situaciju u kojoj se naša zemlja postepeno raspada, tako reći sama od sebe i to bez ikakvog ozbiljnijeg inostranog vojnog ili političkog pritiska, a da njeni zaštitni sistemi, uključujući i sam sistem opštenarodne odbrane, koliko je meni poznato, ne preduzimaju efikasnije mere da se tome već jednom stane na put i da se spreče aktivnosti kojima se permanentno pokušava rušenje Jugoslavije i njenog ustavnog poretka. Svojim delovanjem ti sistemi, prema svojim ustavnim kompetencijama, morali bi po svaku cenu sprečiti realizaciju raznih scenarija koji nesumnjivo postoje i imaju za cilj rušenje Jugoslavije, jer je ona vekovna težnja i nesumnjivi aktuelni i dalji interes svih naših naroda. Ona se posebno potvrdila svojim pozitivnim i

konstruktivnim učešćem na strani saveznika u posljednjem svetskom ratu, a i nakon njega kao važan i značajan činilac evropske i svetske političke scene i nezamenjiv faktor mira i saradnje na Balkanu i u Evropi

Mišljenja koja sam naveo o situaciji i prilikama u kojima se nalazi naša zemlja zasnovana su na ocenama i stavovima Predsedništva SFRJ sa nedavno održane sednice, na kojoj je razmatrana aktuelna političko-bezbednosna situacija u zemlji i ekspozea Predsedništva SFRJ, podnetog u Skupštini SFRJ 28. maja 1990. godine. Naime, Predsedništvo SFRJ, pored ostalog ocenilo je „da su pored rezultata u ostvarivanju ekonomske reforme i demokratizacije političkog sistema, politička situacija i stanje u zemlji u tolikoj meri složeni i nestabilni da se Jugoslavija nalazi u najkritičnijoj fazi razvoja“, da je došlo „do ozbiljnog narušavanja Ustavom SFRJ utvrđenog poretka i nepoštovanja važećih saveznih zakona i drugih pojava društvene nestabilnosti“, te da je „neophodno preduzeti i hitne mere radi zaštite teritorijalnog i političkog integriteta zemlje i nesmetanog funkcionisanja pravne države na celoj teritoriji Jugoslavije“ („Politika“, 29. maj 1990). A predsednik Predsedništva SFRJ, u pristupnom govoru na sednici Predsedništva od 15. maja 1990, upozorio je da su te opasnosti takve prirode „da one dosežu čak do mogućnosti izbijanja građanskog rata i raspada Jugoslavije, što ne smemo i nećemo dozvoliti“ („Politika“, 16. maj 1990).

AKTUELNA USTAVNO-PRAVNA PITANJA ZNAČAJNA ZA SISTEM NARODNE ODBRANE

Pošto je želja svih nas da stvorimo pravnu državu (svi to prihvatamo, barem na rečima), sada poseban značaj dobija načelo ustavnosti i zakonitosti, a u vezi s tim, pravilna primena ustava i zakona u svim oblastima, pa prema tome i u svim našim aktivnostima na dogradnji koncepcije opštenarodne odbrane, organizacije oružanih snaga i JNA, i donošenju odgovarajućih praktičnih planova. Zbog toga ću se u svom daljem izlaganju osvrnuti na neka od tih ustavno-pravnih pitanja, koja neposrednije utiču na izgradnju, razvoj i primenu sistema i koncepcije opštenarodne odbrane.

a) Promene u društvu morale bi se sprovesti na ustavan i zakonit način, a ne kršenjem Ustava i zakona

Ekonomске i političke reforme koje se sprovode u našoj zemlji, deo su šireg procesa u svetu i Evropi. Tu spadaju napuštanje jednopartijskog sistema, uvođenje političkog pluralizma, pluralizma svojine, slobodnog tržišta, utemeljenje pravne države, i drugo. Sve te reforme, ako želimo da očuvamo stabilnost zemlje, moraju se sprovesti na ustavan i zakonit način, a ne kroz permanentno kršenje ustava i zakona, što je u nas čest slučaj, a na šta se posebno ukazuje i u pomenutom ekspozeu Predsedništva SFRJ. Sledstveno tome, ne može se dozvoliti narušavanje ustavnih nacionalnih i građanskih prava i ličnih sloboda, kao ni dovođenje u pitanje zajedničkog života ljudi zbog stranačkih opredeljenja, divljanje šovinizma, najavljivanje promena unutrašnjih granica i osnivanja nacionalnih armija, štampanje sopstvenog novca, neizvršavanje obaveza materijalne i druge prirode prema federaciji, nesprovođenje saveznih zakona, uključujući i zakone koji se odnose na narodnu odbranu i vojnu obavezu, i drugo. Ili, prema našem ustavu (a i prema ustavima i praksi drugih demokratskih država), partije koje u svom programu imaju nameru da ruše ili prekrajaju ustavni sistem, tamo gde funkcioniše pravna država, ne bi uopšte ni mogle legalno postojati. U nas takve partije ne samo da postoje, već uspevaju i da pobede na izborima, i to, na žalost, na čisto šovinističkoj platformi, uz svestranu materijalnu i drugu pomoć iz inostranstva, u kojoj neposredno i otvoreno učestvuje i neprijateljska emigracija kao i uz nesumnjivu pomoć i podršku pojedinih dosadašnjih rukovodstava Saveza komunista republika. Izbori su organizovani i stranke su bile oformljene iako to nije bilo predviđeno Ustavom SFRJ. Dakle, iz navedenih i mnogih drugih slučajeva, evidentno je ozbiljno kršenje ustavnosti i zakonitosti, a naš sistem, posebno federacija, barem za sada, ništa ozbiljno nije preduzimao da bi se to sprečilo.

b) Donošenje republičkih ustava nezavisno od Ustava SFRJ je atak na postojanje Jugoslavije, njen integritet i suverenitet

Može se očekivati da po dolasku na vlast te partije, i ne samo one, mada se deklarišu kao demokratske, uopšte neće

prihvatiti konstruktivan rad na donošenju novog ustava SFRJ i njegovim izmenama, da će odbijati svako normalno sporazumevanje u vezi s tim i da će permanentno sprovoditi ustavnu blokadu, kao što su to radila i dosadašnja rukovodstva tih republika, a svoje republičke ustave će i dalje lako menjati, unoseći u njih i odredbe koje nisu u skladu sa Ustavom SFRJ.

Sada pristupaju i izradi novih republičkih ustava polazeći od toga da sva suverena vlast pripada republikama, a da Jugoslavija može biti zasnovana samo na konfederativnim principima. U vezi s tim, predsednik Predsedništva SFRJ, u govoru od 15. maja 1990, rekao je: „Za našu zemlju bilo bi katastrofalno da dođe do usvajanja novih republičkih ustava nezavisno od novog ustava zemlje, jer bi tako SFRJ objektivno prestala da postoji. Time bi njen Ustav bio dezavuisan od republika, pa SFRJ ne bi mogla pravno da funkcioniše. Mnoge činjenice ukazuju da se takav kraj Jugoslavije perfidno planira i sistematski priprema i, u interesu svih, mora biti osujećen“. Time bi se i sistem opštenarodne odbrane u celini dezavuisao i, zapravo, onemogućio da dejstvuje. Dakle, bez zrna baruta propala bi naša zemlja, za koju su se generacije nesebično borile i žrtvovalе, i koja je i dalje nesumnjiv interes svih naših naroda i narodnosti i svakog našeg građanina.

c) Federacija ili konfederacija osnovno je pitanje zemlje, a ne samo terminološko pitanje

Kada je reč o konfederaciji, koju zagovaraju rukovodstva pojedinih republika treba imati u vidu da je, prema važećem Ustavu SFRJ, a i svim dosadašnjim ustavima, uključujući i odluke AVNOJ-a, opredeljena kao federacija. Istina, ona sadrži, posebno prema Ustavu od 1974. godine, i neke konfederativne elemente. Ustav se, prema našem sistemu, ne može promeniti, a u okviru toga ni federativni karakter zemlje, bez saglasnosti svih republika i pokrajina (pokrajina – kada je u pitanju njihov ustavni položaj predviđen Ustavom SFRJ). Većina republika i pokrajina i građana u njima, nesumnjivo je i dalje za federaciju. Ali, Ustav se, a u okviru toga i karakter države, ne može menjati većinom, a pogotovu se ne bi mogao izmeniti ako to manjina traži. Dakle, neop-

hodna je saglasnost svih republika i pokrajina. Ako takve saglasnosti nema, važeći ustav bi ostao nepromenjen i morao bi se i dalje poštovati sve dotle dok je na snazi.

Neki veoma odgovorni ljudi u našoj zemlji pitaju: federacije ili konfederacije ne pridaju neki veći značaj, verovatno smatrajući da je ono prevashodno terminološko, a da je značajan stvarni sadržaj nadležnosti i ovlašćenja te zajednice. Međutim, u sadašnjim uslovima to je veoma značajno i delikatno pitanje, jer bi prihvatanje konfederacije kao oblika naše zajednice bio, zapravo, jedan od načina perfidnog likvidiranja naše zemlje kao države, tj. ako bi se odstupilo od njenog federalnog ustrojstva i uređenja, koje imamo jasno izraženo od AVNOJ-a do sada.

Iz pravne teorije o federalizmu, a i praktičnih iskustava u svetu, vidi se da su konfederacije bile veoma labavi oblici međudržavnih zajednica i da one u svetu više ne postoje.

Mnoge konfederacije su se brzo raspadale. Neke od njih su se vremenom pretvorile u federacije (SAD i Nemačka; Švajcarska je i dalje nominalno konfederacija, a u suštini je to više federalna država, čak i sa izvesnim unitarnim karakteristikama). Istorija nije zabeležila nijedan primer prelaska iz federacije u konfederaciju. Konfederacija, u stvari nije nikakva država. To je neka vrsta zajednice (savez) država članica (koje imaju potpun suverenitet) i zasnovana je na njihovom međudržavnom ugovoru (pakt). Pošto konfederacija, u stvari, nije država, ona nema nikakvu sopstvenu državnu vlast, pa ni sopstvene državne organe, sopstvene izvorne prihode. Njene organe (skupština ili sl.) čine delegacije konfederalnih jedinica. Ona može donositi samo strogo određene odluke, kojih nema bez jednoglasnosti država, članica. Te odluke su, u najboljem slučaju, neka vrsta međunarodnih ugovora, između država učesnica, a ne odluke konfederacije kao države.

Konfederacija bi, u sadašnjim našim uslovima, u stvari bila potrebna republikama koje žele otepljenje, jer bi to bila platforma prolaznog značaja, u okviru koje bi se one više učvrstile kao samostalne i nezavisne države, obezbedile svoje granice i odgovarajuću afirmaciju na međunarodnom planu, koja im sad očigledno nedostaje, jer do sada nisu imale status nezavisne države.

d) Pravo na samoopredeljenje do otcepljenja

Kada je reč o ustavnim pitanjima značajnim za problematiku opštenarodne odbrane, treba imati u vidu da svaki naš narod u federaciji ima pravo na samoopredeljenje do otcepljenja, ali to pravo nemaju i narodnosti. O tome u nas, pošto se radi o ustavnom pitanju, može da odluči samo Skupština SFRJ, na zahtev određene republike i naroda u njoj, a ne i sama republika koja želi otcepljenje. Pre donošenja odluke o otcepljenju potrebna je saglasnost svih drugih republika. Autonomne pokrajine nemaju pravo na otcepljenje, jer su integralni deo svoje republike. Međutim, u svetskoj ustavnoj teoriji, a i u našoj teoriji i praksi sve do nedavno (posebno do iznošenja mišljenja Predsedništva SFRJ o tome), preovlađivalo je stanovište da je to pravo utrošeno samim činom ujedinjenja, na osnovu slobodno izražene volje naših naroda da je Jugoslavija trajna zajednica i da se svaki čas ili povremeno ne bi mogla po želji pojedinih delova razvrgavati, (prof. dr J. Đorđević, prof. dr R. Lukić i dr.). No, ako i prihvatimo, kao i Predsedništvo SFRJ, da pravo na otcepljenje i dalje postoji, da se ono može i dalje nesmetano koristiti, onda se to mora činiti uvek ustavnim putem, a nikako jednostranom voljom jedne federalne jedinice. Pokušaj otcepljenja koji ne bi bio u skladu sa Ustavom i zakonom neizbežno bi se morao oceniti kao protivustavni i nasilnički čin. U tim slučajevima neophodno je preduzeti sva Ustavom i Zakonom predviđena i dozvoljena sredstva. Takav jednostrani akt o otcepljenju i sa međunarodno-pravnog stanovišta ne bi mogao da bude prihvaćen.

MEĐUNARODNO-PRAVNI ASPEKTI KONFEDERACIJE

Stranke desnice, koje su već pobedile na izborima u pojedinim republikama, ističu kao svoj krajnji cilj potpunu nezavisnost svoje republike kao nacionalne države i njeno otcepljenje od Jugoslavije. Međutim, kao prelaznu mogućnost prihvataju i labavu konfederaciju, kao neku vrstu međudržavne zajednice sa veoma ograničenim ovlašćenjima. To čine

ne iz ljubavi prema Jugoslaviji (neki od njih čak otvoreno kažu da je Jugoslavija za njih strana zemlja, u kojoj su godinama bili obespravljani i materijalno zakinuti), već u stvari, zbog toga da bi taj privremeni, odnosno prelazni period pripadanja konfederaciji iskoristili za ostvarivanje sledeća dva svoja osnovna cilja: učvršćivanje svojih granica i obezbeđenje svoje potpune državnosti radi priznavanja na međunarodnom planu.

Prema međunarodnom pravu, konfederacija je međunarodno-pravni, a ne unutrašnji odnos. Najpre se moraju konstituisati države kao međunarodni subjekti (a ne republike kao unutrašnje države i delovi zemlje), pa tek onda, putem međunarodnog ugovora, one mogu stvoriti konfederaciju. Da bi republike u međunarodno-pravnom smislu mogle postati države prvo bi morale da izdejstvuju njihovo priznavanje (tj. priznavanje svog otcepljenja) na međunarodnom planu i utvrde svoje granice, koje bi morale dobiti i neophodnu međunarodnu verifikaciju. Sada nijedna federalna jedinica u Jugoslaviji nema međunarodno-pravno utvrđene i priznate granice, to ima samo Jugoslavija kao celina. Granice između republika su, u stvari, administrativne, unutrašnje, a ne i državne. „Nijedna federativna jedinica sa stanovišta međunarodnog prava nema attribute državnosti kao što su *jus representationis* (da može biti predstavljena i da može primati diplomatske predstavnike), *jus ad bellum*, tj. pravo na oružanu silu, i *jus contractus*, tj. pravo ugovaranja“ (prof. dr Smilja Avramov, „Borba“ 7. maj 1990. godine). Sa stanovišta međunarodnog prava, to nisu države. Povelja Ujedinjenih nacija (Helsinški dokument i drugi međunarodno-pravni akti) garantuju teritorijalni integritet Jugoslavije, a ne Slovenije, Hrvatske, Srbije, Bosne i Hercegovine ili neke druge naše federalne jedinice. Procedura priznavanja tih država na međunarodnom planu, i u okviru toga, njihovih granica bila bi dugotrajna i veoma komplikovana. Nije to obična rastava braka, kako neki kažu. U vezi s tim pojavljuju se mnogi međunacionalni, politički, ekonomski i drugi problemi. Ako dođe do dezintegracije države postavlja se i pitanje šta ko nasleđuje i u čemu je kosledbenik ranije države. I dalje je osnovni princip međunarodnog prava – da se dugovi nikada ne opraštaju, a pri raspadu dugovi države prelaze na države naslednice. Ceo taj postupak bi se još više komplikovao i time što se, po pravilu, u sve to

mešaju strani činioci, pogotovu zainteresovane susedne zemlje, posebno ako imaju sakrivene ili otvorene pretenzije prema pojedinim područjima naše zemlje. No, sve te težnje za otcepljenjem u našim uslovima trebalo bi kvalifikovati kao antiistorijske i iracionalne. Tim pre, što se doista postavlja pitanje koliko je sve to što se u nas dešava stvar pojedinih rukovodstava, a koliko želja naroda. Takvi krajnji potezi očigledno se ne bi mogli činiti bez opštenarodnog referenduma, koji bi se sproveo u celoj Jugoslaviji, a takvi se referendumi obično sprovode pod međunarodnom kontrolom.

U NOVOM USTAVU JUGOSLAVIJE VAŽEĆA USTAVNA REŠENJA U OBLASTI NARODNE ODBRANE U OSNOVI, TREBA I DALJE ZADRŽATI

Polazeći od dosadašnjih iskustava iz ostvarivanja i razvoja koncepcije i sistema opštenarodne odbrane, a posebno od procesa koji se u društvu nekontrolisano odvijaju, teško se izjasniti o tome kakav bi trebalo da bude naš odbrambeni sistem i u čemu ga sve treba dograditi. Ako se ustavno i faktički održi federacija, kao državna i demokratska zajednica ravnopravnih naroda, sa odgovarajućom federalnom pozicijom koju zahteva moderno vreme, što je težnja većine u našoj zemlji, onda treba u osnovi zadržati sve bitne osnove naše dosadašnje odbrambene organizacije, tj. koncepcije opštenarodne odbrane kao polaznu osnovu i dograditi je po mnogim pitanjima kako je predloženo u uvodnim referatima ovog „okruglog stola“. Posebno je značajno da naša odbrambena koncepcija bude što realnije postavljena, bez ideologizacije i bez idealizacije našeg društva, države i sistema, i subjekata u društvu, uključujući i građanina.

Iz toga proizilazi da bi ustavna rešenja o pitanjima opštenarodne odbrane, predviđena Ustavom SFRJ, (jedinstvo sistema opštenarodne odbrane, jedinstvo oružane borbe i oružanih snaga, jedinstvo rukovođenja i komandovanja oružanim snagama, osnovni zadaci oružanih snaga, organizovanje JNA kao zajedničke oružane sile naroda i narodnosti i svih radnih ljudi i građana, nadležnosti federacije i njenih organa u toj oblasti, opšta vojna obaveza za sve građane, primarna ulo-

ga građanina u odbrani zemlje, finansiranje JNA iz sopstvenih izvornih prihoda federacije, i drugo) trebalo i dalje u osnovi zadržati. Naravno, uz manje korekture, vezane za opšte izmene državnog i društvenog uređenja i za tehniku i ustrojstvo novog ustava, koji treba da bude što kraći i jasniji dokument. Od toga se polazilo i u Predlogu Predsedništva SFRJ za promene Ustava SFRJ. Tek nakon usvajanja novog ustava Jugoslavije, kada do toga dođe, trebalo bi pristupiti značajnijim promenama saveznog zakonodavstva u oblasti narodne odbrane (u 19–20 saveznih zakona koje u toj oblasti imamo). Pre svega, to bi se odnosilo na savezni Zakon o opštenarodnoj odbrani. U tom zakonu bi trebalo izvršiti obimnije promene, posebno one koje bi se odnosile na dezideologizaciju sistema i koncepcije opštenarodne odbrane, na izostavljanje uloge Saveza komunista i drugih društveno-političkih organizacija, na izostavljanje odredaba o komitetima opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, na pojedine subjekte sistema opštenarodne odbrane i drugo, na šta je šire ukazano u uvodnim referatima.