

## Pojmovi narodna obrana i općenarodna obrana u ustavnom sistemu SFRJ

Slavko Prijić

Fakultet političkih nauka, Zagreb

### Sažetak

Jugoslavenska ustavna norma kao i stručna literatura neprecizno i nedovoljno razlikuju pojmove narodne obrane i općenarodne obrane. Autor se zalaže za definiranje pojmova, čime bi se jasnije razgraničio njihov sadržaj i smisao. Prvim pojmom naglašavaju se klasični prerogativi države u obrambenoj funkciji, a drugim podruštvljavanje i klasni karakter obrane. Ustavnim amandmanima valja preciznije razgraničiti sadržaj a time i upotrebu tih pojmova.

U našem pravnom sistemu i u mnogim znanstvenim radovima upotrebljavaju se pojmovi »narodna obrana« i »općenarodna obrana« za oznaku sadržaja koji se označavaju pojmom obrane društveno-političkog sistema SFRJ.

Sadržaj ovih pojmova često se poistovjećuje, što stvara teškoće u utvrđivanju da li su različiti pojmovi izraz razlika u teorijskim pristupima ili ih različiti autori, pak, upotrebljavaju po inerciji, polazeći od toga da je riječ o pojmovima približno istog značenja, a da bi se izbjegla semantička složenost pa i teorijske nejasnoće.

»Pojava više pojmova za iste pojave i sadržaje« — kao što ističe general Ljubičić — »je razumljiva i opravdana. Ona je rezultat nastojanja da se što bolje izraze sve one novine koje jugoslovenska teorija i praksa u oblasti odbrane i zaštite unose u savremenu vojnu nauku, kao i napora da se oslobodimo starih prevaziđenih pojmova i definicija. Takva nastojanja treba podsticati i podržati, pri čemu pojmovno opredeljenje i definisanje pojava mora biti naučno zasnovano i argumentovano.«<sup>1</sup>

Međutim, i pored uzlazne linije u definiranju mnogih pojmova, napori koji su učinjeni u preciznom određivanju karakteristika i sadržaja pojmova *narodna obrana* i *općenarodna obrana* nisu jasno vidljivi, pogotovo ne u

<sup>1</sup> N. Ljubičić, *Opštenarodna odbrana strategija mira*, NIO Poslovna politika, Beograd 1986, str. 266.

zadnjem Ustavu SFRJ i ustavima socijalističkih republika i autonomnih pokrajina.

Naime, analizom radova nekih autora<sup>2</sup> koji su definirali sistem obrane SFRJ i analizom Ustava SFRJ i ustava socijalističkih republika i autonomnih pokrajina može se zaključiti da nisu utvrđene jasne razlike između pojmova narodna obrana i općenarodna obrana. Stoviše, ovi se pojmovi često koriste kao sinonimi. Ovo navodim, zbog toga što smatram da postoji suštinska razlika između tih pojmova, odnosno da oni nemaju istovjetno značenje, a samim tim da ih je štetno (jer može dovesti i dovodi do zabuna) upotrebljavati kao sinonime.

Bez želje da potanje ekspliciram navedeno shvaćanje — to nije ni cilj ovoga rada — ipak je potrebno istaknuti da se upotrebom pojma općenarodna obrana želi naglasiti smisao i značenje bitnih promjena u oblasti organiziranja obrane zemlje, tj. njeno *podruštvljanje*, odnosno transformiranje u željenu organizaciju koju je još Marxs nazvao naoružanim narodom. Tim pojmom (ONO) želi nas se usmjeriti na shvaćanje da su u sferi obrane zemlje (to onda znači i u ostalim sferama života naše društvene zajednice) radnička klasa i ostali progresivni slojevi društva došli u poziciju da se neposredno organiziraju i pripremaju za obranu i da upravljaju obrambenom funkcijom društva. Drugim riječima, pojam općenarodna obrana izražava obranu kao klasni odnos i kao funkciju samoupravnog društva, što se ne može u potpunosti ustvrditi i za pojam narodna obrana, koji ukazuje i na to da je državi ostavljeno dosta prerogativa u području obrane.<sup>3</sup>

Pojedini autori koji su analizirali Ustav SFRJ i s aspekta osnovnog problema ovog rada razlikuju se u shvaćanju koji pojam je širi, sadržajniji i kompleksniji: narodna obrana ili općenarodna obrana.

U udžbeniku za vojne škole JNA *Osnovi prava* puk. Marinko Stojković piše: »Pravno značenje pojma 'opštenarodna odbrana' šire je od pojma 'narodna odbrana'. Pod opštenarodnom odbranom se podrazumeva, pre svega, klasna i društvena suština i smisao narodne odbrane.«<sup>4</sup> Isti autor dalje navodi: »Za razliku od pravnog značenja pojma opštenarodna odbrana termin narodna odbrana označava, pre svega, sistem narodne odbrane.«<sup>5</sup>

Suprotno navedenom gledanju, general Sumonja ističe da je u Ustavu SFRJ »... pojam narodna odbrana širi od pojma opštenarodna odbrana« i dalje nastavlja »... da termin narodna odbrana, koji je ranije upotreblja-

<sup>2</sup> G. Perazić, *Ustavopolitički i međunarodnopravni status odbrane i oružanih snaga*; J. Đorđević, *Ustavno pravo*; D. Petkovski, *Obrana SFRJ sopstvenim snagama*.

<sup>3</sup> Postoje autori koji objašnjavaju razliku između navedenih pojmova tvrdnjom da narodna obrana znači pojam za sve, a općenarodna obrana prije svega pojam za nas. Tako general Miloš Sumonja piše da termin narodna obrana »... ili termin nacionalna odbrana u navedenom smislu u opštoj je upotrebi u cijelom svijetu (...) Narodna odbrana znači pojam za sve, a opštenarodna odbrana to je ono što se odnosi na nas, pa je taj termin zato i uzet« (M. Sumonja, »Narodna odbrana u našem ustavnom sistemu«, *Opštenarodna odbrana, bezbednost i društvena samozastita*, IC »Komunist«, Beograd 1977, str. 30.

<sup>4</sup> M. Stojković (grupa autora), *Osnovi prava*, VIZ, Beograd 1979, str. 278.

<sup>5</sup> Isto, str. 278.

van za naziv glave, u novom Ustavu predstavlja pojam kojim je najšire izražena sva ova oblast kao materija organizacija i institucija.«<sup>6</sup>

Ako i ostavimo po strani pitanje koji je pojam sveobuhvatniji, sadržaj-niji, odnosno širi — narodna obrana ili općenarodna obrana (mislim da je to ipak ONO), a prihvatimo mišljenje da ovi pojmovi nisu identični, ostaje nejasno zašto se u Ustavu SFRJ od 1974. i u ustavima socijalističkih republika i autonomnih pokrajina upotrebljavaju uporedo pojmovi narodna obrana i općenarodna obrana. Naime, u Ustavu SFRJ pojam općenarodna obrana upotrebljava se u odjeljku VI Osnovnih načela te u nekoliko članova drugog dijela u kojem se govori o društvenom uređenju,<sup>7</sup> a pojam narodna obrana u posebnoj VI glavi (čl. 237—243), u okviru odredbi o društvenom uređenju, ali u većini slučajeva i u drugim glavama (članovima) u kojima se govori o obrani.<sup>8</sup> Identična situacija je i u ustavima socijalističkih republika i autonomnih pokrajina.<sup>9</sup>

Na osnovi Ustava, pojmom općenarodna obrana željelo se ukazati na otvoreni proces podruštvljavanja obrane, tj. proces koji omogućuje da se udruženi proizvođači i građani samoorganiziraju za obranu i zaštitu zemlje. »Međutim, nameće se pitanje zašto termin opštenarodna odbrana nije upotrebljen i za naziv posebne glave u normativnom delu Ustava, već je uveden naziv narodna odbrana, odnosno drugi termin za tretiranje istog osnovnog društvenog problema — organizovanja i pripremanja odbrane zemlje.«<sup>10</sup>

Radi lakšeg razumijevanja i shvaćanja problema kojim se bavimo, potrebno je imati u vidu nastanak i razvoj pojmova narodna obrana i općenarodna obrana u dosadašnjim ustavima.

Dosadašnji ustavi međusobno se razlikuju kako po sadržaju tako i po opsegu i načinu ustavnog reguliranja obrane.

Krenuvši od Ustava iz 1946. godine, neprekidno se koristi pojam narodna obrana. U prvom Ustavu poslijeratne Jugoslavije obrani je posvećena posebna, XVI, glava pod nazivom »Jugoslavenska armija«, koja je imala svega dvije odredbe — čl. 134 o JA i čl. 135 o Vrhovnom komandantu oružanih snaga. Sam izraz narodna obrana upotrebljava se u pojedinim odredbama Ustava koje govore o Savjetu narodne odbrane.

U Ustavu SFRJ od 1963. nailazimo na XIV glavu pod nazivom »Narodna obrana i Jugoslavenska narodna armija« (članovi 252—275) — u dijelu koji se odnosi na organizaciju Federacije. Znači, izraz narodna obrana upotrebljava se već u samom nazivu glave, ali i ne samo u toj glavi već i u nekim drugim u kojima se spominje obrana zemlje.<sup>11</sup> Na osnovi Zakona o narod-

<sup>6</sup> M. Šumonja, *nav. dj.*, str. 30.

<sup>7</sup> Npr. u čl. 316, koji govori o nadležnosti Predsjedništva SFRJ.

<sup>8</sup> Npr. u članovima: 117, 143, 264, 267, 279, 281, 328, 331 i dr.

<sup>9</sup> Kao primjer možemo uzeti Ustav SR Hrvatske. U njemu se pojam općenarodna obrana koristi u VII odjeljku Osnovnih načela, ali i u glavi III (čl. 169 i čl. 184) i glavi VII (čl. 327, čl. 328 i čl. 329), dok se pojam narodna obrana koristi u glavi VII (naziv glave je Narodna obrana), čl. 325, 326, 329 i 330 i u većini slučajeva u ostalim dijelovima Ustava kada se govori o obrani.

<sup>10</sup> B. Sikimić, *Odbrana u ustavnom sistemu SFRJ*, VIZ, Beograd 1985, str. 137.

<sup>11</sup> Npr. u članovima 122, 178 i 234.

noj obrani iz 1969. godine, koji je prvi put zakonski definirao općenarodnu obranu u njenom klasnom i društvenom značenju, a narodnu obranu kao jedinstven sistem organiziranja, pripremanja i sudjelovanja svih činilaca društva u obrani i zaštiti zemlje — odredbe XIV glave Ustava iz 1963. godine najvećim su dijelom bile zamijenjene ustavnim amandmanima iz 1971. godine (amandmani XXXVI i LI).

Zadnji je Ustav u odnosu na prethodni izmijenio pored ostalog i naziv glave koja se odnosi na obranu zemlje. Novi naziv glasi »Narodna obrana«. Međutim to nije jedina promjena. Novi Ustav pored pojma narodna obrana paralelno upotrebljava i pojam općenarodna obrana. Upućujem, dakle ustavotvorcu ozbiljnu zamjerku: Nije logično da se istovremeno upotrebljavaju pojmovi općenarodna obrana i narodna obrana u sinonimskom značenju, kada oni to nisu. A ako se u Ustavu pošlo od shvaćanja da pojam narodna obrana izražava oblast obrane kao materiju organizacije i institucije (kao što navodi gen. Šumonja), odnosno da taj pojam označava prije svega sistem obrane, a pojam općenarodna obrana izražava idejni, politički i klasni stav našeg društva u odnosu na obranu zemlje (prema puk. Stojkoviću), onda ustavotvorac nije bio dosljedan jer takva se razlika ne može uočiti.

Ustavotvorac se najvjerojatnije neće složiti s navedenim zaključkom, ali pojedini stavovi u Ustavu takvu konstataciju nažalost potvrđuju.

Tako u Osnovnim načelima Ustava piše »Općenarodna obrana u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji *jedinstven je sistem* (podvukao P. S.) organiziranja, pripremanja i sudjelovanja federacije, republika, autonomnih pokrajina, općina, organizacija udruženog rada, mjesnih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica te ostalih 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 obranu zemlje«. Općenarodna obrana se dakle definira kao sistem. Ali isto tako se definira i narodna obrana u glavi VI u članu 239. »Pravo je i dužnost općina, autonomnih pokrajina, republika odnosno drugih društveno-političkih zajednica da u skladu sa *sistemom narodne obrane* (podvukao P. S.) svaka na svojem teritoriju uređuje i organizira narodnu obranu i da rukovodi teritorijalnom obranom, civilnom zaštitom te drugim pripremama za obranu zemlje . . .« Iz toga proizlazi kao jedino logično da su pojmovi narodna obrana i općenarodna obrana u Ustavu shvaćeni kao sinonimi.

Nedovoljna preciznost u korištenju pojmova narodna obrana i općenarodna obrana postaje još očiglednija ako se usporede član 169 i član 184 sa članom 330. Ustava SR Hrvatske. U drugom stavu čl. 169 stoji: »U općini se naročito (...) uređuje i organizira narodna obrana u skladu sa sistemom općenarodne obrane«, a u članu 184: »U zajednici općina se u skladu s ustavom, zakonom, društvenim dogovorom između općina i Republike te statutom zajednice općina naročito: (...) uređuje i organizira narodna obrana u skladu sa *sistemom općenarodne obrane*« (podvukao P. S.).

U prvom stavu člana 330 istog Ustava navodi se: »Pravo je i dužnost općina, zajednica općina (podvukao P.S.) i gradskih zajednica općina da u

zira . . . »

Analizom navedena tri člana Ustava SR Hrvatske jasno je da se gubi razlika između inače neidentičnih pojmova narodna obrana i općenarodna obrana.

Zato smatram da se istovremenom upotrebom ovih pojmova radi o terminološkoj nedosljednosti ustavotvorca, što može uzrokovati razne nesporazume (i semantičke i sadržajne).

Možda se ipak upotreba analiziranih pojmova može djelomično, ali samo djelomično, braniti ako prihvatimo stajalište da je cilj Ustava ne samo zaštita i očuvanje određenih društveno-ekonomskih odnosa kroz obrambeni sistem već i njihovo dalje razvijanje, i učvršćivanje u interesu radničke klase. To ujedno znači da je jedan od ciljeva Ustava proširenje i jačanje uloge osnovnih subjekata društva u sferi obrane zemlje. Takva težnja ka stvaralačkoj ulozi Ustava naročito se manifestira u situacijama kada je on u izvjesnom smislu u nekim određenjima i formulacijama ispred stvarnog stanja svijesti i ponašanja.

Međutim, kada govorimo o obrani zemlje, ne mislimo prije svega na su-trašnji dan, na to kako ćemo se sutra organizirati, već moramo misliti i na današnje djelovanje.

Da bi se ostvarila kreativna uloga norme kojom se reguliraju određeni društveni odnosi u smislu njihovog usmjerenja i mijenjanja, neophodna je prethodna objektivna analiza željenog, mogućeg i stvarnog i na osnovi takve analize procjena sposobnosti, organiziranosti i spremnosti subjektivnih snaga da ih prihvate. Stvarnu vrijednost sistema obrane naše zemlje ne određuje usvojeno opredjeljenje, već rezultat prakse i postignutog.

Ako se zakoni, drugi propisi, opći akti i odluke donose na osnovi vizija i subjektivnih želja i procjena, bez realne procjene o mogućnosti njihove primjene u praksi — kako konstatira Vljeko Šoškić — onda je neminovan raskorak između normativnog i stvarnog. U zadnjem Ustavu SFRJ i ustavima socijalističkih republika i autonomnih pokrajina u području našeg interesa ima elemenata koji bi se mogli ostvariti samo u mnogo dužem vremenskom razdoblju.

I na kraju da zaključimo: prvo, uporedo sinonimski upotrebljavati pojmove narodna obrana i općenarodna obrana u Ustavu SFRJ i ustavima socijalističkih republika i autonomnih pokrajina nije poželjno; drugo, slažem se sa svima koji smatraju da podruštvljavanje obrane ne bi bilo potrebno kad bi ona bila općenarodna.

Slavko Prijić

**THE CONCEPTS OF NATIONAL DEFENCE AND TOTAL NATIONAL DEFENCE IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF YUGOSLAVIA**

*Summary*

Both the Yugoslav constitutional norm and the professional writings on the subject distinguish the concepts of national defence and total national defence incompletely and without precision. The author wishes these terms to be defined so that their content and meaning might be more clearly distinguished. The first concept stresses the classical prerogatives of the state for the purposes of defence, while the second applies to the socializing and the class character of defence. The constitutional amendments should aim at distinguishing the content and use of these concepts with greater precision than is presently the case.