
Socijalistički oblici društvene zaštite*

Ivan Puhek

1. Poslijeratna organiziranost i funkcioniranje društvene zaštite u Jugoslaviji, od oslobođenja (1945) i donošenja prvog Ustava (1946) do posljednjih promjena u ustavnom poretku (1974), prolazi više različitih etapa. Onako kako se u tom vremenu razvijalo društveno-ekonomsko i političko uređenje, tako su se razvijale i mijenjale i organizacione forme i metode rada u ostvarivanju društvene sigurnosti. Uz zadržavanje bitnog karaktera zaštite utemeljenog u NOB-u, uvode se organizacioni oblici zaštite, od vanjske i unutrašnje ugroženosti, koji su odgovarali stupnju društvenog razvoja i načinu upravljanja ukupnim društvenim poslovima. Cijelo to razdoblje može se promatrati upravo po dimenziji načina upravljanja ukupnim društvenim sistemom, u tri etape: a) period dominacije državnog planskog upravljanja, tzv. administrativni period, koji otpočinje neposredno poslije oslobođenja (1945—1950); b) period uvođenja sektorskog i parcijalnog samoupravljanja (1950—1963); c) period uvođenja sistemskog samoupravljanja (1963—1974). Njima odgovaraju i pravno-politički statuirani oblici organizirane društvene zaštite. Ovdje se daje pregled tog razvitka u prvoj poslijeratnoj fazi (1945—1950).

2. U prvoj poslijeratnoj etapi, kad se u uvjetima intenzivne obnove i izgradnje dovršava konstituiranje i učvršćuje novi društveni poredak, taj se novi društveni poredak kao i cjelokupni društveni i privredni život nalaze pod utjecajem snažnih unutrašnjih i vanjskih remetećih utjecaja. Ti remeteći utjecaji dolaze, prije svega, od ostataka ratnog neprijatelja i od pokušaja restitucije klase svrgnute s vlasti. U tom su razdoblju novoj

* Ovo je drugi dio studije »Pregled socijalističkih oblika društvene zaštite«, koja je napisana u povodu 30-godišnjice samoupravljanja (1950—1980) i 40-godišnjice narodnooslobodilačkog ustanka u Jugoslaviji. Prvi dio — »Socijalistički oblici društvene zaštite u revolucionarnim razdobljima (Pariška komuna, oktobarska revolu-

cija, NOB Jugoslavije)« — objavljen je u »Političkoj misli«, br. 3/1981. Slijedeći, treći dio obuhvaća institucije i procese društvene zaštite i samozaštite u razdoblju od uvođenja samoupravljanja (1950) do ustavnopravne konstitucije društvene samozaštite (1974).

Jugoslaviji potrebni moćni instrumenti društvenog poretka, koji su trebali osigurati opstanak, konsolidaciju i neometan društveni razvoj. Tim su zahtjevima odgovarali novoorganizirani organi narodne vlasti u domeni obrane i zaštite, pod zajedničkim popularnim nazivom »narodna zaštita«¹. Ona je obuhvaćala ukupnost obrambene i zaštitne organiziranosti. Za taj su period ujedno značajne dvije karakteristike — prvo, u političkom smislu, ponavlja se društveni proces koji je postojao i poslije Oktobra, da država ne odumire činom izvršenja revolucije i rušenjem staroga državnog aparata, nego upravo obrnuto, novoj je političkoj vlasti potreban novoizgrađeni državni aparat sa svrhom obrane i zaštite novog poretka od klase svrgnute s vlasti,² kao privremena institucija koja će u daljem razvoju ili odumirati, proporcionalno s padanjem opasnosti, ili će pak i dalje opstati i jačati i, štoviše, doći u proturječan odnos s društvom, uzdizanjem iznad društva; drugo, u organizacionom smislu dolazi do recepcije sovjetskog modela izvršnih funkcija političke vlasti, pa tako i institucija obrane i zaštite, gdje je u to vrijeme prevladavala dominantna uloga države. U takvim se uvjetima nastavlja poslijeratna izgradnja narodne vlasti, koja je započeta već tokom NOB-a, i stvaranjem novih zaštitnih i obrambenih institucija. U tom je periodu objektivnim razlozima diktirana i vrlo naglašena potreba jačanja društvene sigurnosti, što ima neposredne implikacije u razvedenosti organizacionih formi za ostvarivanje ciljeva sigurnosti, i tim je zadatkom prožeta ukupna djelatnost državnih organa u tom periodu. U najširem smislu, prišlo se planskoj likvidaciji posljedica naslijeđenih ratnom zaostavštinom, koje su bile ograničavajući faktori materijalnog i društvenog razvoja, odnosno koje su činile opći okvir izvora društvene nesigurnosti. U društvenom organiziranom reagiranju na ugroženost, odnosno nesigurnost, radi njihova sprečavanja i uklanjanja, odnosno stvaranja uvjeta sigurnosti, uvode se, osim klasičnih oblika obrane i zaštite i onih što su autohtono nikli tokom NOR-a, i neki novi modaliteti s obilježjem narodnih odnosno radničkih organa (radnički povjerenici, narodni tužioci, narodni inspektori i dr.). Iz ukupne i složene obrambeno-zaštitne morfologije tog vremena ovdje ćemo izdvojiti i ukratko promotriti samo neke od njih, kroz tri šire skupine organizaciono-funkcionalnih formi; a) opći društveni nadzor i kontrola, koji se ostvaruju djelatnošću državnih organa; b) specijalizirane i uniformne (oružane) institucije društvene zaštite; c) podruštvljene ili narodne institucije društvene zaštite.

1
 Pojam narodna zaštita u našoj društvenoj praksi vezan je za ime Tito. Drug Tito je 7. VII 1945. u Kosmaju, u povodu proslave ustanka u Srbiji, rekao: »Ima i ovakvih glasova: rat je svršen, sada treba raspustiti vojsku, treba likvidirati OZN-u. Jasno! I ja sam nekada želio da se likvidira žandarmerija. Ali neka se ne zanose takvim iluzijama. Narodna zaštita je organ sigurnosti naroda koji je potekao iz samog naroda. Ako taj organ natjeruje strah u kosti nekima tamo, mi nismo krivi. Na-

protiv, to je još pozitivna stvar. Ako on natjeruje strah u kosti onima kojima se ne sviđa ovakva Jugoslavija, to je onda na korist našem narodu« (Josip Broz Tito, *Govori i članci*, knj. I, Zagreb, 1958, str. 335).

2
 Ovo su općepoznata shvaćanja marksista, samo kod pojedinih autora različito formulirana (npr. Lenjin, »Država i revolucija«).

a. Opći društveni nadzor i kontrola

U skupini općeg društvenog nadzora i kontrole, što se ostvaruju u zaštitnoj djelatnosti državnih organa, posebno su značenja upravna kontrola, državna kontrola i nadzorno-kontrolna funkcija javnog tužilaštva.

Organi uprave u centralističkom i planskom upravljanju društvom, prije svega privrednim procesima, hijerarhijski su strukturirani i vertikalno vezani. Oni vrše silaznu distribuciju planskih zadataka i izvršnih informacija, kontroliraju njihovo izvršavanje te koncentriraju i referiraju uzlazne ili povratne informacije. Sva su poduzeća u tom vremenu stupnjevana, prema značenju djelatnosti, u tri kategorije — savezna, republička i lokalna. Poduzeća su bila dužna voditi propisanu evidenciju i dostavljati izvještaje odgovarajućem upravnom resoru one razine u koju su kategoriju općenitosti i značajnosti svrstana. Otuda je efikasna upravna kontrola, što ju je vršio svaki resor na odgovarajućoj razini, bila jedan od preduvjeta zaštite društvenih interesa i ostvarivanja društveno utvrđenih ciljeva. Uz tu zaštitu, koju su provodili organi državne uprave, od samog se početka (1946) pojavljuje i opća državna kontrola.

*Opća državna kontrola*³ jest, u osnovi, kontrola nad djelatnošću organa državne uprave, u pogledu zakonitosti djelovanja i svrsishodnog i pravilnog provođenja utvrđene politike. Opća državna kontrola ustanovljena je, prema odredbama Zakona iz 1946, »u cilju da pomaže i nadzire cjelokupno poslovanje i rad organa državne uprave i njima potčinjenih ustanova i poduzeća, nad kojima država vrši kontrolu na temelju zakona« (član 1). Zadatak je opće državne kontrole »da svim organima državne uprave ukazuje pomoć u cilju: da poboljšaju i razvijaju organizaciju i aparat uprave; da se služe boljim i savršenijim metodama rada i poslovanja; da pravilno i racionalno iskorištavaju materijal i rukuju s njim; da znalački vrše rukovodstvo i nadzor nad radom organizacija, ustanova i poduzeća i da imaju pravilan odnos prema građanima« (član 2). Za provođenje opće državne kontrole postojale su kontrolne komisije (savezna, republičke i u autonomnim jedinicama) i kontrolni inspektori: glavni (članovi kontrolne komisije) i okružni kontrolni inspektori. Centralno mjesto u državnoj kontroli pripadalo je Saveznoj kontrolnoj komisiji (od 1949. Komisiji državne kontrole FNRJ). Reorganizacijom državne kontrole (1949) znatno je proširena nadležnost (dužnosti i prava) Komisije državne kontrole FNRJ i komisija državne kontrole u narodnim republikama. Ta se nadležnost proteže na vršenje kontrole nad radom organa vlade FNRJ, vlada narodnih republika, narodnih odbora, državnih i zadružnih ustanova i poduzeća kao i svih drugih ustanova i poduzeća nad kojima država vrši kontrolu na osnovi zakona, sa svrhom da se na taj način pomaže da se poboljša rad organa državne uprave (član 1. Zakona o državnoj kontroli iz 1949). Svrha je kontrole: a) kontrola izvršenja propisa i rješenja (općih normativnih i poje-

3

Zakon o općoj državnoj kontroli, od 1. IV 1946 [»Službeni list FNRJ«, br. 28/1946] izmijenjen je 30. XII 1948 [»Službeni list FNRJ«, br. 3/1949], a ukinut 27. II 1951 [»Službeni list FNRJ«, br. 14/1951].

dinačnih pravnih akata) vlade i ostalih viših organa državne uprave; b) kontrola nad evidencijom i utroškom državnih finansijskih sredstava i nad evidencijom i rukovanjem materijalnih dobara koja se nalaze pod upravljanjem i na raspolaganju državnih nadležstava, ustanova i poduzeća te zadružnih i društvenih organizacija, ustanova i poduzeća; c) kontrola ostvarivanja demokratskih prava građana (član 2). Kao izvršni instrument državne kontrole u lokalnim jedinicama (grada i kotara) već su prije uvedene kotarske (gradske i rajonske) kontrolne komisije⁴. Kotarska (gradska, rajonska) kontrolna komisija bila je organ narodnog odbora (koji ju je i osnivao) s dvostrukom ulogom: ona je bila instrument kontrole narodnog odbora i istodobno instrument preko kojeg je republička kontrolna komisija (od 1949. komisija državne kontrole narodne republike) provodila i ostvarivala državnu kontrolu. Tako uspostavljena kontrolna komisija na višoj razini lokalne zajednice (kotar, grad, rajon) s jedne je strane pridonosila efikasnijem ostvarivanju državne kontrole koju je provodila državna kontrolna komisija, a s druge strane je bila i doprinos jačanju lokalne vlasti, u uvjetima kad je narodna vlast bila organizirana na načelima demokratskog centralizma. Tako organizirana državna kontrola nije bila samo sredstvo otkrivanja raznih nepravilnosti u materijalnom poslovanju državne uprave, nego je bila u prvom redu instrument i nužni sastavni dio općeg rukovođenja državom, čime se pomagalo u sprečavanju i odstranivanju nedostataka, slabosti, grešaka i objektivnih teškoća koje priječe ili zadržavaju ostvarivanje postavljenih zadataka.⁵ Tom se kontrolom, osim represivnih ovlaštenja i niz drugih prava, u praktičnom životu provjeravala i ispravnost propisa i direktiva koje je trebalo izvršiti, što joj sve daje i preventivni karakter.

*Javno tužilaštvo*⁶, kao generalni ovlaštenik narodne vlasti u pogledu zaštite zakonitosti i s najširim nadzorno-kontrolnim ingerencijama u pravnoj zaštiti društvenih interesa, dio je skupine ovih institucija. Ono je od 1946. organizirano kao organ Savezne narodne skupštine s funkcijom općeg čuvara zakonitosti. Ustav iz 1946. definirao ga je (član 124) kao »organ Narodne skupštine FNRJ za vršenje nadzora radi pravilnog ispunjavanja zakona od strane svih ministarstava i ostalih njima potčinjenih organa i ustanova FNRJ i narodnih republika, službenih osoba i svih građana«, što je organizaciono i funkcionalno dalje razrađeno Zakonom o javnom tužilaštvu (1946). Tek je 1954. organizirano s užom funkcijom, kao državni organ »koji vrši funkciju krivičnog gonjenja i druga zakonom određena prava i dužnosti« (član 1). Zakon je i dalje ostavio u nadležnosti javnog tužilaštva poduzimanje i nekih drugih pravnih radnji u zaštićivanju društvenih interesa, ali su one znatno reducirane. Međutim, to sužavanje za-

4

Opće uputstvo za osnivanje kotarskih (gradskih i rajonskih) kontrolnih komisija i organa narodne inspekcije («Službeni list FNRJ», br. 82/1948).

5

Edvard Kardelj, »Narodna država«, br. 3/1947, str. 3. i dalje (Prema I. Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ*, knj. I, Birozvod, Zagreb, 1960, str. 79).

6

Javno tužilaštvo je osnovano Odlukom Predsjedništva AVNOJ-a od 3. II 1945. Cjelovitije je pravno uređeno Ustavom iz 1946 (u glavi XIV) i Zakonom o javnom tužilaštvu od 26. VII 1946. («Službeni list FNRJ», br. 60/1946). Bitnije izmjene učinjene su novim Zakonom o javnom tužilaštvu od 24. XI 1954. («Službeni list FNRJ», br. 51/1954).

štitne uloge javnog tužilaštva uslijedilo je u društvenom procesu jačanja socijalističke zakonitosti, u kojem je već otpočela decentralizacija vlasti i samoupravna demokratizacija društva, i kada su već bile ukinute neke institucije državne zaštite (komisija državne kontrole). Ovdje se počinje ocrtavati buduća (današnja) uloga javnog tužilaštva, čije značenje sužavanjem nije smanjeno. Ali, promatramo li ga kroz svestranu ingerenciju i opću nadzorno-kontrolnu ulogu u prvom periodu poslijeratne izgradnje socijalističkih društvenih odnosa, ono je nesumnjivo pripadalo u okvir najširega zaštitnog sistema tog vremena i zajedno sa zaštitnom djelatnošću organa državne uprave i komisijama državne kontrole predstavljalo je okosnicu tog sistema. Otuda ima i opravdanih shvaćanja da je javno tužilaštvo bliže organima uprave nego organima sudovanja, osobito nakon njegova stavljanja u funkciju gonioca počinitelja krivičnih i drugih kažnjivih radnji i provođenja kriminalne politike.⁷ Time se, naravno, ne osporava da je javno tužilaštvo imalo istodobno i karakter specijalne javne službe, putem koje se ostvarivala njegova opća društvena uloga.⁸

b. Specijalizirane i uniformne institucije društvene zaštite

Skupinu specijaliziranih i uniformnih (oružanih) institucija zaštitnog sistema čine organi unutrašnjih poslova, sa svojom specijaliziranom civilnom i uniformnom organizacionom strukturom, i zaštitne vojne jedinice i službe. Organi unutrašnjih poslova obuhvaćaju u svojoj organizaciji, osim upravnih poslova (statusna pitanja građana, stranci, oružje, javni skupovi, itd.), specijalizirane operativne službe (kriminalističko-operativna, narodna milicija i od 1946. UDB-a). Vojne zaštitne jedinice i službe sastoje se, osim operativnih jedinica i institucija općeobrambenih i zaštitnih namjena armije, i od specijaliziranog Korpusa narodne obrane Jugoslavije (KNOJ), OZN-e (do 1946) i kontraobavještajne službe (KOS), od 1946. godine.

Organi unutrašnjih poslova imaju ovdje drukčije mjesto i ulogu u odnosu prema evropskoj tradiciji, gdje policija, na čelu s prefektom, zauzima primarno mjesto u lokalnoj upravi (npr. Francuska) i po obuhvatnosti uključenih poslova u »unutrašnje« (policijske) poslove, i prema predratnom stanju u Jugoslaviji, osobito kad su u pitanju lokalni organi unutrašnjih poslova. Dok su organi unutrašnjih poslova u federaciji i federalnim jedi-

7

Tako Krbek drži da je »pravilno dati javnom tužilaštvu zasebno mjesto među državnim organima, iako bi se ono danas« (nakon zakonskog uređenja 1954-IP) »moglo prije uvrstiti među organe državne uprave nego što je to bio slučaj prema njegovoj prijašnjoj organizaciji i ukinutoj Glavi XIV Ustava FNRJ. Pogrešno je uvrštavati javno tužilaštvo među sudske or-

gane« (I. Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ*, knj. I, Birozavod, Zagreb, 1960, str. 17 — f. n.).

8

Prof. Krbek svrstava javno tužilaštvo u kategoriju specijalnih javnih službi (*Pravo jugoslavenske javne uprave*, knj. II, Birozavod, Zagreb, 1961, str. 120).

nicama organizirani na resorskom principu (ministarstvo unutrašnjih poslova), u lokalnim jedinicama se nalaze u okviru narodnih odbora. Narodni odbori su nosioci ukupne izvršne i upravne vlasti na svome teritoriju, pa i iz domene unutrašnjih poslova, a za konkretno izvršavanje tih poslova imaju odgovarajuće organizacione jedinice (odjeli, povjereništva) narodnih odbora.⁹ Takvo je stanje pravno formulirano i u Općem zakonu o narodnim odborima (od 25. V 1946)¹⁰ i u (izmijenjenom i dopunjenom) Općem zakonu o narodnim odborima (od 28. V 1949)¹¹, gdje u odredbi člana 4. stoji: »Narodni odbori vrše poslove iz svoje nadležnosti neposredno ili preko svojih izvršnih odbora i njima podređenih organa uprave.« Time je nastavljena konkretizacija političkih načela narodne vlasti, utemeljenih tokom NOB-a, po kojima se organi vlasti organiziraju kao instrument politički organiziranog naroda i njegove neposredne vlasti. Tako organizirani organi unutrašnjih poslova, u okviru narodnih odbora, imaju i svoja *discirana odjeljenja u većim poduzećima, sa zadatkom zaštite državne imovine* od pljačke, otkrivanja i sprečavanja sabotaza i špijunaža te zaštite od drugih oblika ugrožavanja i neprijateljskog djelovanja. Ipak, funkcija lokalnih organa unutrašnjih poslova sužena je i svedena, prije svega, na uže upravne i kriminalističko-operativne poslove, dok je preostali operativni dio (narodna milicija, UDB-a) uključen ili u organizaciono ustrojstvo republičkih organa unutrašnjih poslova (UDB-a), s detaširanim odjeljenjima u kotarskim narodnim odborima, ili je organiziran kao teritorijalna mreža izvršnih operativnih službi (stanice narodne milicije), koje su vertikalno hijerarhijski vezane, subordinirane i pod jedinstvenom komandom odnosno rukovođenjem republičkog organa za unutrašnje poslove (uprava narodne milicije), preko šefa (načelnika) uprave narodne milicije u užim administrativno-teritorijalnim jedinicama. Tako organizirani lokalni organi unutrašnjih poslova, u užem smislu, višestruko su ograničeni: svojim položajem u okviru narodnih odbora, vertikalnom vezanošću za viši organ i suženom stvarnom nadležnošću u odnosu prema postojanju specijaliziranih uniformnih službi koje su vertikalno vezane i subordinirane. Ta je ograničenost prevladavana zajedničkom i koordiniranom aktivnošću svih nosilaca konkretnih akcija i postojanjem narodnih (podruštvljenih) oblika zaštite. S druge strane, ta je činjenica pridonosila neposrednijem povezivanju s društvenom bazom, iz koje su lokalni organi izrastali i o kojoj su ovisili.

Organi unutrašnjih poslova, kao posebni (specijalizirani) organi državne uprave, sa svojom upravnom djelatnošću, približavaju se općoj upravnoj regulaciji, a specijalizirani sigurnosni poslovi (javna i državna sigurnost) daju im karakter posebnosti. Kako ti posljednji poslovi prevladavaju, organi unutrašnjih poslova, u cjelini, imaju karakter specijalizi-

9

»Bitno je u čitavom tom razvoju narodnih odbora da oni ne predstavljaju nešto odvojeno od užeg državnog organizma (kako to biva kod lokalnih samoupravnih tijela u građanskim državama), već su, kao osnovica državnog organizma, i njen bitni sastavni dio« (Ivo Krbek, Pravo ... str. 21).

10

»Službeni list FNRJ«, br. 43/1946.

11

isto, br. 49/1949.

rane institucije društvene zaštite. Taj je karakter još naglašeniji zbog postojanja poluvojne organizacije (UDB-e) i uniformne i oružjem opremljene organizacije (narodne milicije).

Odjeljenje za zaštitu naroda (OZN-a), koje je od osnivanja postojalo pri Povjereništvu za narodnu obranu, izdvaja se u ožujku 1946. iz ministarstva narodne obrane i uključuje u ministarstvo unutrašnjih poslova, mijenjajući istodobno i naziv iz OZN-e u UDB-u (Uprava državne bezbjednosti). Radnici UDB-e i dalje ostaju pripadnici Jugoslavenske narodne armije, a sama služba, kao služba državne sigurnosti, odvojena je od službe javne sigurnosti i drugih poslova te je izravno podređena republičkom ministarstvu unutrašnjih poslova. Istovremeno s tim promjenama, u ministarstvu narodne obrane osniva se *Kontraobavještajna služba (KOS)* za djelovanje u jedinicama, ustanovama i poduzećima Jugoslavenske narodne armije. Operativni poslovi organa unutrašnjih poslova, za koje je potrebna materijalna sila fizičke prinude, izvršavaju se putem narodne milicije i *Korpusa narodne obrane Jugoslavije (KNOJ)*.

Narodna milicija, koja je nastala i razvila se tokom NOB-a, svoju čvrstu organizacionu formu i funkcionalno uređenje dobiva Zakonom o narodnoj miliciji (od 12. XII 1946)¹². Zakonskim uređenjem narodne milicije definitivno su uklonjeni poluorganizirani ostaci seoske milicije (»seoske straže«) koji su se u manje razvijenim i seoskim regijama održali i nakon oslobođenja. Narodna milicija je vojno organizirana, naoružana i jednoobrazno uniformna operativna i zaštitno-čuvarska egzekutiva (»izvršni organ državne uprave«), sa zadatkom da provodi i izvršava materijalne radnje radi neposrednog »čuvanja javnog reda i mira, državne društvene i privatne imovine i sigurnosti građana i za ukazivanje pomoći državnim organima radi osiguranja pravnog poretka« (član 1). Organizacija narodne milicije prilagođena je efikasnom ostvarivanju ovih zadataka u tom vremenu. U tu svrhu postoji *općenarodna milicija* i posebne grane narodne milicije: *saobraćajna* i *vatrogasna* narodna milicija. U industrijskim poduzećima, zavodima i ustanovama osnivala se *industrijsko-zavodska* narodna milicija, a pri mjesnim narodnim odborima mogla se osnivati *pomoćna narodna milicija*, od građana obaveznih za vršenje službe javnog reda. Zakon je postavio zajedničke zadatke za sve oblike narodne milicije: »da održava javni red i mir, da sprečava narušavanje javnog poretka, da pronalazi izvršioce krivičnih djela i drugih protupravnih radnji, da osigurava izvršenje zakona, općih propisa i rješenja saveznih, republičkih i lokalnih državnih organa i da ukazuje pomoć u čuvanju državne sigurnosti« (član 5). Zakon je, nadalje, odredio i posebne zadatke za opću narodnu miliciju (član 6), saobraćajnu (član 7), vatrogasnu (član 8), industrijsko-zavodsku (član 9) i pomoćnu narodnu miliciju (član 10). Industrijsko-zavodska i pomoćna narodna milicija, a kasnije su osnovane i neke druge (npr. šumarska), čine specifičan prijelaz od »čiste« državne zaštite prema područstvenoj (samo)zaštiti. Uloga industrijsko-zavodske narodne milicije bila je, sumarno prikazano, da u okviru institucije za koju je osnovana: 1. osigurava zgrade, uređaje i imovinu; 2. sprečava i otkriva privrednu sabotažu; 3. vrši

nadzor nad sumnjivim osobama; 4. nadzire izvršenje propisa u pogledu javnog reda i mira; 5. nadzire neposrednu okolinu institucije; 6. otkriva i sprečava pojave koje mogu ugroziti sigurnost institucije (ljudi i imovine); 7. prijavljuje izvršioce krivičnih djela i prekršitelje nadležnim organima; 8. nadzire izvršenje propisa protiv požara i sudjeluje u gašenju požara; 9. u slučaju potrebe vrši dužnost opće narodne milicije. Pomoćna narodna milicija bila je pomoćni organ mjesnoga narodnog odbora za osiguranje reda i mira. U izvršavanju te svoje funkcije pomoćna milicija je obavljala ove poslove: 1. osiguranje javnog reda i mira, osobne i imovinske sigurnosti; 2. nadziranje izvršenja propisa o prijavljivanju, odjavljivanju i boravku stranaca; 3. održavanje reda u pogledu ispaše na javnim površinama, korištenja zajedničkog bunara, pojilišta i drugih naprava; 4. nadgledanje izvršenja propisa o sigurnosti saobraćaja; 5. nadgledanje izvršenja higijenskih i veterinarskih propisa; 6. nadgledanje izvršenja propisa protiv požara i sudjelovanje u gašenju požara; 7. privođenje do najbliže stanice narodne milicije izvršilaca krivičnih djela koji su lišeni slobode; 8. osiguranje izvršenja odluka i rješenja mjesnoga narodnog odbora i drugih državnih organa; 9. suradnja i pružanje pomoći na svom području u ostalim poslovima koje vrši općenarodna milicija. U kasnijim promjenama organizacije vlasti, neki su od tih poslova potpuno prešli u nadležnost državnih organa uniformnog karaktera, neki u civilni dio, a neki su podružljeni.¹³

Korpus narodne obrane Jugoslavije (KNOJ) tokom svog postojanja (1944—1953) bio je specijalna i po svojoj složenosti jedinstveno obrambeno-zaštitna oružana formacija. KNOJ je od samog osnivanja imao u dužnosti ove zadatke: 1. borba s protunarodnim ustanicama u pozadini NOVJ i likvidacija četničkih, ustaških, bjelogardijskih i drugih protunarodnih bandi na oslobođenom teritoriju; 2. osiguranje centralnih organa vlasti; 3. čišćenje tek oslobođenog teritorija od ostataka razbijenih neprijateljskih jedinica, špijuna i diverzanata ostavljenih u pozadini NOV; 4. osiguranje luka, obala i državnih granica; 5. osiguranje najvažnijih željezničkih i automobilskih putova i mostova, zavoda i tvornica obrambenog karaktera, aerodroma i drugih objekata od obrambenog značenja; 6. izvršavanje zadataka OZN-e (UDB-e) u raznolikim operacijama (potjerama, provjeravanju stanovništva putem pretresa stanova i legitimiranja, zasjedama, provođenju uhapšenika, zarobljenika i sl.). S razvojem društva i društvenim promjenama mijenjao se i opseg pojedinih zadataka KNOJ-a; jedni su zadaci gubili na značenju i odumirali, drugi su postajali izrazitiji, ali su svi zajedno davali pečat i određivali karakter osnovne zadaće KNOJ-a tokom njegova postojanja, pa i u uvjetima izmijenjene sigurnosne problematike u razdoblju poslije oslobođenja. U organizacionom pogledu KNOJ je bio formacijski u sastavu NOV i POJ (kasnije u sastavu JNA), a operativno rukovođenje ostvarivalo se preko OZN-e (UDB-e). Nakon osnivanja KNOJ-a

13

Drug Tito je za njih (1945) kazao: »Unutrašnja politička konsolidacija dozvolila je da ova služba u drugoj polovini 1952. godine pređe na potpuni civilni status. Isto tako, u sastavu Narodne milicije ukinuta je industrijsko-zavodska, šumarska i

vatrogasna milicija, a osiguranje kazneno-popravnih ustanova prepušteno je zatvorskoj straži kao posebno školovanom kadru za ovu svrhu« (J. B. Tito, *Govori i članci*, Naprijed, Zagreb, 1959, str. 59).

u njegov sastav ušla je »Vojska državne varnosti«, koja je otrprie bila formirana u Sloveniji, i jedinice u Hrvatskoj za borbu protiv pete kolone — bataljoni PPK-a. Objekte zaštite određivao je načelnik OZN-e (UDB-e) na svome teritoriju, u suglasnosti s glavnim štabom KNOJ-a na svome teritoriju. Radi bolje koordinacije održavala se stalna veza između OZN-e (UDB-e) i štabova KNOJ-a. Za potrebne akcije KNOJ je dodjeljivao načelniku OZN-e (UDB-e) odgovarajuću naoružanu jedinicu, koja se za vrijeme operacije nalazila potpuno pod njegovom komandom. Međutim, jedinica se nije mogla zadržati duže nego što je bilo potrebno za izvođenje operacije. Dakle, KNOJ je bio formacijski-organizaciono vezan uz operativnu armiju, a samo funkcionalno-namjenski uz OZN-u (UDB-u), pod čijim je rukovodno-komandnim vodstvom ostvarivao svoju funkciju.

Uz te oblike društvene zaštite postoje i oblici sudske zaštite, za osiguranje zakonitosti i pravne sigurnosti te obrambeno-zaštitna uloga Jugoslavenske narodne armije, koji zajedno s drugima čine obrambeno-zaštitni sistem tog vremena.¹⁴ Sve su tadašnje državne institucije, s različitih aspekata i u međusobnom prožimanju, pridonosile ostvarivanju ciljeva sigurnosti, a istodobno su postojali i raznoliki podruštvljeni ili narodni oblici i demokratske metode društvene zaštite.

c. Podruštvljene ili narodne institucije društvene zaštite

Podruštvljene ili narodne institucije društvene zaštite pojavljuju se kao nedržavni oblici organiziranog sudjelovanja radnih ljudi i građana u ostvarivanju društvene sigurnosti, kojima se zaštitna djelatnost državnih organa istodobno dopunjava, pomaže i kontrolira. U tu skupinu pripadaju, prije svega, narodni tužioci, radnički povjerenici, radnički i narodni inspektori, a potom i drugi oblici društvenog organiziranja, kao što je, npr. sudjelovanje građana u radu savjeta i komisija narodnih odbora, zbor birača i djelovanje društveno-političkih organizacija. Ti su se oblici razvili u poslijeratnom periodu na neposrednim iskustvima narodnooslobodilačkog rata i odražavali su tendenciju stvaranja neposredne vlasti u izrastajućim socijalističkim društvenim odnosima.

Institucija narodnih tužilaca, kronološki promatrano, prva se pojavljuje u društvenoj praksi. Narodni tužioci osnovani su Odlukom AVNOJ-a broj 133 od 3. II 1945 (a u Sloveniji i prije, 13. III 1944), a kasnije su

14
»Osnovna linija naše unutrašnje politike« u ostvarivanju obrane i zaštite zemlje u tom poslijeratnom periodu, kako je kazao drug Tito u izvještaju o radu SIV-a 1954, »sastojala se u zaštiti državne sigurnosti, javnog reda i mira, u jačanju zakonitosti, u zaštiti prava građana i neprikosnovenosti

ličnosti, a s druge strane, nastojalo se da se protiv svih pojava koje bi bile u opreci s našim socijalističkim razvitkom vodi borba što demokratskijim metodama« (J. B. Tito, *Govori i članci*, knj. IX, Naprijed, Zagreb, 1959, str. 59).

pravno uređeni Zakonom o javnom tužilaštvu (od 22. VII 1946).¹⁵ Postojali su sve do donošenja novog Zakona o javnom tužilaštvu (1954), kada su ukinuta opća nadzorna ovlaštenja javnog tužilaštva, posebno ona iz oblasti privrede. Narodni tužioci nisu imali karakter službenog organa pa i osobe izabrane za narodne tužioce u vršenju svoje funkcije nisu imale svojstvo službene osobe, već su bili *društveni organi*, sa zadatkom da kao dobrovoljni suradnici pomažu javnom tužiocu u otkrivanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu, da građane upoznaju s novim državnim uređenjem, pravnim propisima i uopće s funkcioniranjem nove narodne vlasti i s novom socijalističkom pravnom zakonitošću. Narodne tužioce birali su građani na svojim zborovima u privrednim poduzećima, nadležstvima, ustanovama, ulicama i naseljima većih gradova, selima i mjestima. Oni su birani iz redova građana, na prijedlog javnog tužioca, narodnih odbora i antifašističkih organizacija. Metoda rada u ostvarivanju zadataka i ovlaštenja narodnih tužilaca sastojala se u pružanju pomoći državnim organima u vezi s određenim pitanjima i, u najširoj suradnji s društvenim i društveno-političkim organizacijama i građanima, u informiranju i efikasnom sprečavanju nezakonitosti, nepravilnosti i odstranjivanju neprijateljskih elemenata iz organa narodne vlasti. Narodni tužioci imali su posebne zadatke u poduzećima u borbi protiv krađe, sabotaže, korupcije i uopće u zaštiti općenarodne imovine. Za svoj rad narodni tužioci nisu primali materijalnu naknadu niti su uživali neku posebnu zakonsku zaštitu. Oni su bili, u suvremenom smislu, dobrovoljni i volonterski društveni radnici, s određenim ovlaštenjima u praćenju ugroženosti i predlaganju mjera i aktivnosti društvene zaštite, bez pravnih ingerencija u odlučivanju.

Radnički povjerenici uvedeni su u društvenu praksu, kao institucija demokratske radničke zaštite, Zakonom o radničkim povjerenicima¹⁶ odmah nakon oslobođenja (23. VII 1945), a godinu dana kasnije (9. VII 1946) uređeni su novim Zakonom¹⁷. Tradicija radničkih povjerenika, koja je datirala iz predratne Jugoslavije,¹⁸ ovdje je u novim društvenim uvjetima izmijenjena i proširena, ali je njihova uloga bila ipak privremenog karaktera. Osnovni zadatak radničkih povjerenika bio je: 1. da rade na zaštiti socijalnih, ekonomskih i kulturnih interesa radnika, namještenika i službenika; 2. da pomažu unapređivanje rada i radne discipline u poduzećima, nadležstvima, ustanovama i organizacijama; 3. da vrše kontrolu proizvodnje i izvršavanja plana u poduzećima, izuzevši vojna poduzeća i privatna poduzeća ili njihove dijelove koja rade isključivo za vojne potrebe; 4. da pomažu nadležnim organima u kontroli izvršenja zakona, uredaba i drugih op-

15

»Službeni list FNRJ«, br. 60/1946.

16

»Službeni list FNRJ«, br. 54/1945.

17

Zakon o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o radničkim povjerenicima od 23. srpnja 1945. i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radničkim povjerenicima od 26. listopada 1945 (»Službeni list FNRJ«, br. 58/1946).

18

Institucija radničkih povjerenika postojala je radi zaštite radnika, slično kao i u drugim kapitalističkim državama, najprije u Hrvatskoj i Slavoniji (banska naredba o radničkim pouzdanicima od 1919), u Bosni i Hercegovini (naredba zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu o radničkim povjerenicima iz 1919), zatim i na cijelom području Jugoslavije (zakon o zaštiti radnika od 1922).

ćih i pojedinačnih pravnih akata državnih organa. Osim tih *općih zadataka*, postojale su i dvije grupe sektorskih zadataka: 1. *socijalni djelokrug*, u kojem su radnički povjerenici imali pravo i dužnost (u društveno-političkom smislu) da iniciraju i predlažu te provode kontrolu u pogledu ekonomskog, radnog i socijalnog položaja radnika, radi njezove zaštite; 2. *privredni djelokrug*, radi unapređivanja proizvodnje, jačanja morala i discipline u izvršavanju radne norme i ostvarivanju planskih postavljenih obaveza. Radnički povjerenici birani su u svim državnim poduzećima u kojima je bilo zaposleno najmanje pet radnika, odnosno namještenika. Biral su se tajnim glasanjem s javne kandidatske liste, a mandat je trajao godinu dana. Izabrani povjerenici imali su status zakonskih izabranih predstavnika radnika, po tom su svom statusu održavali stalnu vezu s organima vlasti, upravom poduzeća i sindikalnom organizacijom radnika, s kojima su zajedno radili na ostvarivanju svojih zadataka. Radnički povjerenici nisu primali nikakvu naknadu za obavljanje svojih dužnosti i nisu imali ni drugih beneficija, osim što su bili *pravno zaštićeni* da nisu mogli biti otpušteni za vrijeme obavljanja svoje dužnosti i u vezi s obavljanjem svoje dužnosti. Osim toga, vlasnici i upravnici privrednih poduzeća i upravnici državnih i zadrudnih poduzeća koji bi ometali rad radničkog povjerenika mogli su za to biti kažnjeni. Institucija radničkih povjerenika samo je privremeno zadržana. S obzirom na nacionalizaciju sredstava za proizvodnju,¹⁹ daljnji razvoj socijalizma u zemlji, rad radničkih sindikata i organa radničkog samoupravljanja, institucija radničkih povjerenika postala je suvišna. Tako su radnički povjerenici ukinuti, na temelju člana 16. Zakona u inspekciji rada od 12. XII 1946. godine.²⁰ Njih su, donekle, u suženoj funkciji, zamijenili novouvedeni radnički inspektori.

Radnički inspektor. Ta je institucija regulirana Pravilnikom o izboru i radu radničkih inspektora od 28. I 1947, suglasno članu 6. Zakona o inspekciji rada. Radnički inspektor je pomoćni organ inspekcije rada u provođenju njezinih zadataka po propisima o inspekciji rada. Radnički inspektor je i izabrani predstavnik radnika, namještenika i službenika u jednom poduzeću, odnosno radnji, nadležstvu, ustanovi ili organizaciji, koji se brine o tome da se postojeći propisi o uređenju radnih odnosa i o uvjetima rada, kao i uvedene naprave, sredstva i mjere za higijensku i tehničku zaštitu rada pravilno primjenjuju, a nedostaci i nepravilnosti uklanjaju. Kao pomoćni organ inspekcije rada, radnički inspektor radi po uputama inspektora rada. Radnički inspektor dužan je surađivati i s upravom poduzeća, radnicima, upravnim odborom podružnice sindikalne organizacije i komisijama za zaštitu na radu, a u svrhu što većeg utjecaja na pravilno izvršavanje zakonskih odredaba i naredaba inspekcije rada, što boljeg ostvarivanja masovne kontrole nad higijenskom i tehničkom zaštitom radnika, namještenika i službenika pri radu i što uspješnijeg izvršenja svojih dužnosti. Svi zaposleni (radnici, namještenici, službenici) u poduzeću, nadležstvu, ustanovi i organizaciji, gdje postoji sindikalna podružnica, biraju

19

Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća («Službeni list FNRJ», br. 98/1946).

20

«Službeni list FNRJ», br. 100/1946.

jednog radničkog inspektora i njegova zamjenika. Radnički inspektor se bira na jednu godinu, a može biti razriješen dužnosti i prije isteka tog roka ako ne ispunjava svoje dužnosti. Rad radničkog inspektora je dobrovoljan i za obavljanje dužnosti ne pripada mu nikakva naknada (nagrada). Izbor radničkog inspektora i njegova zamjenika potvrđuje nadležni povjerenik za radne odnose okružnog ili kotarskog izvršnog odbora ili nadležni inspektor rada. Ako oni smatraju da radnički inspektor ne ispunjava svoje dužnosti, mogu predložiti upravnom odboru sindikalne podružnice njegovo opozivanje. Institucija radničkog inspektora postojala je sve do predaje privrednih poduzeća na neposredno upravljanje radnim kolektivima (1950), kada su i funkcije radničkog inspektora prešle na organe neposrednog radničkog upravljanja koji, u suradnji s radničkim sindikatima, provodi kontrolu nad mjerama zaštite na radu.

Narodna inspekcija uvedena je u društveno uređenje Općim uputstvom za osnivanje kotarskih (gradskih, rajonskih) kontrolnih komisija i organa narodne inspekcije²¹ 1948. godine i sistematski je uređene Uredbom o narodnoj inspekciji²² 1949. godine. Početni oblici narodne inspekcije, prema Općem uputstvu, definirani su kao dobrovoljni pomoćni organi kotarskih (gradskih, rajonskih) kontrolnih komisija, preko kojih narodne mase sudjeluju u vršenju opće državne kontrole. Organi narodne inspekcije mogli su se osnivati u poduzećima, ustanovama, za područje mjesta (sela, manjih gradova), u rajonima i ulicama gradova. Gdje će se osnivati organi narodne inspekcije određivala je, na temelju općih uputstava republičke kontrolne komisije, kotarska kontrolna komisija u suglasnosti s društvenim organizacijama. Organi narodne inspekcije radili su po uputama i zadacima koje im je postavljala kotarska (gradska, rajonska) kontrolna komisija i po svojoj inicijativi u okviru osnovnih zadataka. Narodnu inspekciju sačinjavali su narodni inspektori, koje su delegirale društvene organizacije ustanova, poduzeća ili mjesta u kojima su se osnivali organi narodne inspekcije, a potvrđivao ih je predsjednik kotarske (gradske, rajonske) kontrolne komisije. Narodni inspektori radili su dobrovoljno i volonterski, a za uspješan rad, na prijedlog predsjednika kotarske (gradske, rajonske) kontrolne komisije, izvršni odbor kotarskoga narodnog odbora mogao im je dodijeliti novčanu nagradu. Međutim, takve nagrade mogle su se dodjeljivati i svakoj drugoj osobi koja je suradnjom s organima kontrole pridonosila uklanjanju oštećivanja narodne imovine i državnih interesa. Takva je bila prva varijanta pravnog uređenja narodne inspekcije, a kad su izvršene izmjene i dopune u Zakonu o općoj državnoj kontroli i donesen novi tekst Zakona o državnoj kontroli (30. XII 1948) uslijedile su i izmjene u pravnom uređenju narodne inspekcije, što je pravno regulirano Uredbom vlade FNRJ o narodnoj inspekciji.

Uredba o narodnoj inspekciji definira narodnu inspekciju kao »naročito inspekcijsko-kontrolno tijelo radnih masa preko kojega one surađuju sa kotarskim (gradskim, rajonskim) kontrolnim komisijama, u prvom redu za poboljšanje rada aparata narodne vlasti i za pravilno ostvarivanje zakonskih prava građana i pomažu im u vršenju njihovih dužnosti uopće« (član 1). Narodna inspekcija, u ostvarivanju te svoje uloge, vrši osobito ove

zadatke: 1. provjerava kako aparat državnih organa provodi one mjere koje osiguravaju podizanje životnog standarda radnika i one propise koji štite socijalna prava radnika; 2. bori se protiv birokratizma uopće kao i protiv kancelarijskog odugovlačenja u rješavanju predmeta koji se tiču radnika; 3. bori se protiv štetočinstva, rasipništva i ostalih oblika štetnog i neodgovornog odnosa prema općenarodnoj imovini; 4. prima žalbe radnika na nepravilne postupke aparata pojedinih državnih organa. U *organizacionom* pogledu, Uredba razlikuje narodne inspektore (osobe) i organe narodne inspekcije (grupa narodnih inspektora). »Organi narodne inspekcije su grupe narodnih inspektora kojima neposredno rukovode kotarske (gradske, rajonske) kontrolne komisije« (član 1, stav 3), a na čelu grupe je rukovodilac. Organe narodne inspekcije osnivaju i narodne inspektore biraju radne mase preko svojih masovnih organizacija, Narodne fronte i Saveza sindikata, i na njih se narodna inspekcija u svome radu oslanja. Organe narodne inspekcije osnivaju: a) *po teritorijalnom načelu*, osnovne organizacije Narodne fronte; b) *po institucionalnom načelu*, osnovne organizacije sindikata (sindikalne podružnice poduzeća i radilišta, bolnica i lječilišta, ustanova koje imaju menze, jaslice, obdaništa, ljetovališta i sl.). U grupe narodnih inspektora bira se od tri do jedanaest osoba. Inspekcijsku kontrolu može vršiti grupa od najmanje tri inspektora. Narodne inspektore biraju osnovne frontovske i sindikalne organizacije (podružnice), neposredno na konferenciji svoga članstva, na prijedlog izvršnih organa tih organizacija. Inspektori se biraju iz redova aktivnih članova masovnih organizacija, s mandatom od godinu dana. Izabrane narodne inspektore verificira kotarska kontrolna komisija, koja može odbiti potvrdu izbora inspektora za kojeg smatra da nema potrebnu kvalifikaciju za uspješno obavljanje dužnosti narodnog inspektora. U *funkcionalnom* pogledu, teritorijalni organi narodne inspekcije nadležni su (član 7) da vrše: 1. inspekciju rada državnih, zadružnih i drugih prodavaonica; 2. inspekciju javnih menza, društvenih i komercijalnih restorana i njihovih skladišta; 3. inspekciju socijalnih i zdravstvenih ustanova; 4. inspekciju onih rajonskih i gradskih ustanova u kojima se svakodnevno kontaktira s građanima, itd. Institucionalni organi narodne inspekcije postojali su u dva sektora institucija: 1. grupe narodnih inspektora u poduzećima, na radilištima, u nadležstvima i ustanovama; 2. grupe narodnih inspektora u bolnicama i lječilištima. Institucionalni organi narodne inspekcije, u usporedbi s teritorijalnim organima narodne inspekcije koji su po svojim ovlaštenjima predstavljali narodnu inspekciju opće nadležnosti, bili su užji organi unutrašnje kontrole u granicama specifičnosti djelatnosti institucija u kojima su postojali. Osim te razlike između teritorijalne i institucione narodne inspekcije, primjetljiva je i kvalitativna razlika između narodne inspekcije u dva sektora institucija. Uz zaštitu općih interesa, u prvom sektoru institucija funkcija je narodne inspekcije prije svega u zaštiti radnika tih institucija, a u drugom sektoru institucija (bolnice, lječilišta) prevladava zaštita korisnika usluga. Tako organizirana narodna inspekcija postojala je sve do 1951. godine, kad je ukinuta zajedno s komisijama državne kontrole.²³

Sudjelovanje naroda u vršenju vlasti i u radu narodnih odbora putem savjeta i komisija, zborova birača i drugih organiziranih oblika predstavlja ne samo oblik sudjelovanja u vršenju vlasti, nego i oblik političke kontrole nad vršiocima vlasti i u pogledu zakonitog i pravilnog (svrsishodnog) ostvarivanja sadržaja djelatnosti, što ima i karakter demokratskog oblika društvene zaštite. Narodni odbori, kao politički i izvršni organi narodne vlasti, izrasli iz odbora narodnooslobodilačkog fronta u organe nove državne vlasti, kroz organiziranu borbu protiv okupatora i obranu i zaštitu u narodnooslobodilačkom pokretu, nastavljaju svoju tradiciju u oslanjanju na široke narodne mase i u poslijeratnom razdoblju. Tako je već u Ustavu FNRJ iz 1946. propisano da se narodni odbori u izvođenju općih i mjesnih zadataka oslanjaju na inicijativu i na široko sudjelovanje narodnih masa i organiziranje radnog naroda (član 106). Ustavne formulacije dobile su svoju široku obradu u zakonskom i podzakonskom uređivanju funkcija narodnih odbora. Opći zakon o narodnim odborima od 21. V 1946. godine²⁴ propisuje mogućnost osnivanja *savjeta građana* radi uspješnog izvršavanja općih i lokalnih zadataka iz područja pojedinih organa državne uprave (član 69). Opće uputstvo o osnivanju povjereništava u kotarskim i gradskim narodnim odborima i reorganizaciji upravnog aparata narodnih odbora od 16. X 1948. godine²⁵ propisuje mogućnost da se uz povjereništvo i uz pojedine uprave osnivaju *savjeti*, sastavljeni od predstavnika društvenih organizacija, predstavnika saveznih i republičkih poduzeća i ustanova kao i pojedinih građana (točka VII). Opći zakon o narodnim odborima od 6. VI 1949. godine²⁶ predviđa sudjelovanje naroda u vršenju vlasti i u radu narodnih odbora preko *savjeta i komisija* sastavljenih od predstavnika građana (član 103—104). Istodobno, Ustav iz 1946. propisuje instituciju *zborova birača* i određuje njegovu ulogu, što je dalje razrađeno i precizirano Općim zakonom o narodnim odborima iz 1946. (član 53) i 1949 (član 98—102). I, na kraju, najšire značenje ima *uloga društveno-političkih i društvenih organizacija*, i to kako u opredjeljivanju za pravce društvenog razvoja i izbor metoda i sredstava zaštitnog djelovanja, tako i u vrednovanju krajnjih rezultata s obzirom na društveno utvrđene ciljeve. Ta je uloga društveno-političkih i društvenih organizacija imala dominantni utjecaj u kreiranju i razvoju oblika organizirane društvene zaštite u toku narodnooslobodilačkog pokreta i u cjelokupnom poslijeratnom razdoblju.

3. Na kraju čitalac može postaviti pitanje koja je svrha ovakvog konciornog pregleda organizacionih oblika i njihovih funkcionalnih karakteristika društveno organizirane zaštite u prvom poslijeratnom periodu nove Jugoslavije. Odgovor se nalazi u sadašnjosti. U kratkom historijskom pomaku (1945—1980) novo jugoslavensko društvo u svojoj organiziranosti postiglo je evidentan napredak u razvijanju samoupravne demokracije, ali još nije uspjelo razriješiti sve stare probleme,²⁷ a već niču novi. Razvoj

24

»Službeni list FNRJ«, br. 43/1946.

25

Isto, br. 89/1948.

26

»Službeni list FNRJ«, br. 49/1949.

27

Pregled tog razvoja dao je prof. Bilandžić (Dušan Bilandžić, *Društveni razvoj socijalističke Jugoslavije*, CDD SSOH, Zagreb, 1976, i *Historija SFRJ*, Školska knjiga, Zagreb, 1979), gdje je pregledno i nedvoj-

postavlja nove zahtjeve, a tu nastaju ponegdje i dileme. To je dijalektika društvene realnosti, čija je sadašnjost jedinstvo prožetih elemenata prošlosti i budućnosti. I analiza prošlosti nam je uvijek potrebna u traženju odgovora na dileme sadašnjosti i u opredjeljivanju za budućnost. Sada, kada se u nas raspravlja o sadržajima i efikasnosti samoupravne demokracije, osobito o stupnju organiziranosti i funkcionalne osposobljenosti samoupravne društvene strukture za samozaštitno ostvarivanje sigurnosti individualnih i zajedničkih interesa i vrijednosti, valja imati na umu iskustva iz prijednog puta socijalističkog razvitka. Činjenica je, primjerice, u mjesnim zajednicama samoupravne kontrole, savjeti potrošača, mirovna vijeća, itd., nemaju stvarnih sadržaja rada, unatoč isto tako stvarnim potrebama: notorna je neefikasnost samoupravnih radničkih i stručnih kontrola u organizacijama udruženog rada što, s druge strane, implicira potrebu za pojačanom i rasprostranjenijom djelatnošću državnih organa, itd. Pored općenarodne obrane (JNA, teritorijalna obrana, civilna zaštita), čine se pokušaji da se i u okviru društvene samozaštite organiziraju oružane samozaštitne jedinice u samoupravnoj strukturi. Neke promjene s obzirom na društvenu samozaštitu previđa i Prijedlog (novog saveznog) zakona o općenarodnoj obrani, za koji treba reći da se o njemu nije do sada u društvenoj samoupravnoj bazi raspravljalo. Pri svemu tome, bilo da se radi o analizi funkcioniranja i o reorganiziranju postojećih, bilo o uspostavljanju novih organizacionih formi društvene zaštite, stara mudrost nas uči da se osvrnemo na vlastiti put razvoja. A ovdje je bila svrha da se na neke elemente zainteresiranom čitaocu samo skrene pažnja.

beno oslikan razvoj jugoslavenskog društva u poslijeratnom razdoblju, a taj razvoj karakteriziraju s jedne strane, konstruktivni progresivni pothvati i uspjesi, a s druge je strane praćen i opterećen retardatornim utjecajima i destruktivnim spoticanjima koji pretpostavljaju smišljeno društveno reagiranje.