

GAVRO PERAZIĆ

KONCEPCIJA OPŠTENARODNE ODBRANE I POVELJA UJEDINJENIH NACIJA

Država koja organizuje svoj sistem odbrane egzistira u međunarodnoj zajednici, koja počiva na priznatom međunarodnopravnom poretku. Zato se nameće obaveza da se odbrana kao delatnost jedne nacionalne zajednice uskladi sa pozitivnim međunarodnopravnim poretkom utvrđenim **Poveljom UN** i drugim izvorima međunarodnog prava.

1. Prva grupa problema koja s tim u vezi zaslužuje našu pažnju odnosi se na stav Jugoslavije prema ratu i agresiji i uopšte primeni sile u međunarodnim odnosima, kao i na ocenu naše zemlje o pojedinim oružanim sukobima u današnjem svetu. U **Uvodnim načelima Zakona ONO**, koja su osnova tumačenja zakonskog teksta kao normativnog izraza koncepcije odbrane, kao što je uostalom urađeno i u **Uvodnim načelima Ustava Jugoslavije** (odjeljak VII), na prvom mestu, istaknuta je rešenost naše zemlje da »dosledno sprovodi politiku mira, a protiv agresije i rata i agresivnih pritisaka bilo koje vrste, u međunarodnim odnosima«.

Nije teško uočiti da se ovaj stav našeg zakona neposredno oslanja na član 2. (4) **Povelje (Ciljevi i načela)**, kojim se članice UN obavezuju da će se »u svojim međunarodnim odnosima uzdržavati od pretnje silom ili od upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti ma koje države...« Zbog toga smatramo da je opravdano zaključiti da se izrazi »agresije i rata«, skupa uzeti u tekstu **Zakona**, mogu pravno identifikovati sa izrazom »upotrebe sile« koju **Povelja** zabranjuje, dok bi se izrazi »agresivni pritisci bilo koje vrste« mogli odnositi na mnogo šire slučajeve primene sile i »pretnje silom«. Dakle, međunarodno pravo je ostavilo prošlosti shvatanje da rat ulazi »sa istim pravom i razlogom kao mir« u sastav međunarodnog prava.¹

Zato se u našem **Zakonu o NO** javila potreba da se pored agresije, koja bi se mogla uže shvatiti, iznese i osuda svih »agresivnih postupaka«. Svakako, tu su sadržane razne varijante agresije, čime se ukazuje da Jugoslavija ne smatra agresijom samo njene klasične vidove (napad oružanom silom, invazija teritorije i sl.) niti da isključivo ovi postupci čine biće krivičnog dela agresije. Na taj način širim izrazom veoma jasno se ukazuje da se njime obuhvata široki spektar nedozvoljenog ponašanja država u međunarodnim odnosima, pa bilo da ga neki izjednačavaju sa »upotrebom« ili »pretnjom« upotrebe sile. Naime,

¹ Miloš Radojković: **Rat i međunarodno pravo**, Beograd, 1947, str. 6.

iz toga proizlazi da »agresivni pritisci bilo koje vrste« pokrivaju razne slučajeve sile u međunarodnim odnosima pa, **a fortiori**, i oružane sile, koji su na osnovu člana 2. (4) **Povelje** isključeni iz međunarodnih odnosa.

Inače, agresori u stvarnoj praksi koriste veoma bogat repertoar izgovora da opravdaju silu posle usvajanja **Povelje**, kao npr.: zaštita vitalnih interesa, što je bio slučaj u trojnoj agresiji na Egipat,² intervencija za zaštitu legitimnih prava, zaštita svojih građana i sl.

Čitava kompozicija zakonskog teksta **Zakona o NO SFRJ**, posebno deo o zadacima i sastavu oružanih snaga SFRJ (glava II), kao i o pravima i dužnostima društveno-političkih zajednica (glava III), ukazuje da je ovaj sistem odbrane fizički onesposobljen za povredu **Povelje** [(član 2 (4))], i da sa strategijske točke gledišta nije sposoban za agresiju van granica zemlje. Posebno novi vid oružanih snaga — teritorijalna odbrana (čl. 13. i 10) i zadaci koji joj se postavljaju u odbrani, kao i prostor operacija, sistem regrutovanja, borbeni zadaci i naročito ingerencija društveno-političkih zajednica u komandovanju i opštoj politici upotrebe ovog dela oružanih snaga unapred obezbeđuju da je ova vojska po »dužnosti«, kako je to nekad pisao Žan Žak Ruso (Jean Jacques Rousseau), isključivo odbrambena organizacija i da ne može biti stavljena u takvu poziciju da njome neodgovorno manipulišu bilo koji organi. To je vojska nad kojom društveno-političke zajednice i radne organizacije imaju osnovne prerogative. Njen prelazak preko granice zemlje radi agresije značio bi njeno otuđenje od baze; ona bi izgubila osnovno svojstvo, a njena ratna akcija izgubila bi svojstvo opštenarodne odbrane. Novi XLI ustavni amandman još više potcrtava ovu njenu karakteristiku, kvalifikujući je kao najširi oblik »organizovanog oružanog narodnog otpora«. Po sebi se razume da se izraz »otpor« odnosi samo na otpor protiv neprijatelja koji je upao na nacionalnu teritoriju, jer »najširi« oblik tog narodnog otpora na tuđoj teritoriji kao vojišnoj prostoriji ne može se zamisliti. Najzad, nameće se zaključak da tako »najširi« narodni i borbeni mehanizam nije još u istoriji mogao biti podignut sa svoje teritorije u invaziju tuđe državne teritorije.

Isto se tako i profesionalna armija u ovakvim ratnim pripremama onesposobljava za agresiju. Pravna rešenja o odnosima JNA i teritorijalne odbrane u ratnom stanju, mogućnost transformacije jedinica iz jedne vrste organizacije u drugu, zajedničko komandovanje (član 26. **Zakona o NO**), princip jedinstva oružanih snaga i jedinstvenog odbrambenog područja itd. osiguravaju pravni i društveno-politički status profesionalne vojske analogan ovoj vojsci »po dužnosti«. Posebno, ovaj odnos osigurava jedinstvo ciljeva, koji se ne mogu zloupotrebljavati od strane jednog vida borbene organizacije a da sistem opštenarodne odbrane ne doživi katastrofalan poraz.

Pored načelnog stava naše zemlje prema miru i osudi agresije, u istom odeljku **Zakona o NO** (I, stav 2) daje se ocena oružanih sukoba koji se danas odvijaju u međunarodnoj zajednici. Zapravo, u tekstu **Zakona** podvlači se da Jugoslavija »priznaje samo nacionalno-oslobodilačke ratove koje vode porobljeni narodi protiv osvajača i okupatora i odbrambene ratove koje napadnute zemlje vode protiv agresora«.

² Vidi šire: Smilja Avramov: **Napad na Egipat i neka pitanja međunarodnog prava**, »Jugoslovenska revija za međunarodno pravo«, br. 3/1956, str. 461-2.

Oružani otpor koji naša zemlja priznaje kao opravdani otpor, a time, po našem mišljenju, i zakonit, jeste onaj koji preduzima narod za svoje nacionalno oslobođenje protiv oružane sile metropole koja mu ne priznaje pravo na samoopredeljenje. Upravo, borba naroda u kolonijama protiv kolonijalnih vlasti smatra se legitimnim sredstvima za ostvarenje prava naroda na samoopredeljenje. To potvrđuje nekoliko međunarodnih dokumenata poslednjih decenija **Načela Povelje OUN**, posebno glava XI, **Deklaracija o nesamoupravnim teritorijama, Deklaracija o davanju nezavisnosti kolonijama i narodima pod kolonijalnom upravom 1960. g.**)

Isto tako, stav našeg zakona o opravdanosti borbe protiv osvajača — »okupatora« zasnovan je na onim normama **Povelje** koje zabranjuju silu i ostavljaju državi pravo na samoodbranu. Po našem shvatanju, osvajač bi bio sinonim za »anektanta« koji bi osvojio jednu teritoriju (**debellatio**) da bi kasnije i formalno izdejstvovao aneksiju. Zabrana zauzeća teritorije i nepriznavanje tog akta temelji se na zabrani sile po **Povelji**, koja nije u skladu sa njenim načelima i ciljevima, po članu 2 (4), ili nije »u opštem interesu«, pa je direktno uperena protiv teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti drugog naroda. Možemo se čuditi, piše Wehberg³, zašto aneksija nije bila izričito osuđena u jednom od principa **Povelje**. To dokazuje, zaključuje autor, da državici nisu bili još potpuno svesni transformacije staroga **jus publicum europaeum** (koje je dopuštalo rat) u jedno moderno međunarodno pravo, koje zabranjuje svaki rat i svako pribegavanje sili. U istoriji su osvajači nastojali da dovedu međunarodnu zajednicu pred svršen čin. Tako je posle pada Adis Abebe Italija izdala **Dekret o aneksiji Abisinije**, 9. maja 1936. godine, i notificirala ga Skupštini Društva naroda 29. juna 1936. godine. Na taj način Društvo naroda bilo je pred faktom **debellatio**.⁴

2. Druga grupa normi našeg **Zakona o NO** od interesa za našu temu odnosi se na one **Povelje** kojima se sankcioniše prirodno pravo države na samoodbranu. Upravo taj skup normi čini osnovni motiv svih naših vojnih i političkih priprema kojima je ispunjena koncepcija opštenarodne odbrane.

U **Osnovnim načelima Zakona o NO** decidirano je rečeno (odjeljak II) da socijalistička Jugoslavija »izgrađuje svoju koncepciju opštenarodne odbrane kao jedini mogući oblik suprotstavljanja oružanoj agresiji«, dok se u I odeljku podvlači da je »odbrana od agresije i borba protiv okupatora neotuđivo pravo svakog naroda i svake zemlje«. Odbrambeni karakter svih naših mera istaknut je na još nekoliko mesta u **Zakonu**. Na primer, ističe se da se naša zemlja sprema za opštenarodnu odbranu »za slučaj da bude napadnuta i ugrožena njena sloboda i nezavisnost, suverenitet i teritorijalni integritet, i odlučna je da se svim svojim snagama i sredstvima suprotstavi svakom mogućem agresoru« itd. Ova rešenja neposredno se izvode iz sadržaja **Povelje**, koja je u članu 51. ostavila svakoj zemlji »prirodno« (**naturel**) ili »urođeno« (inherent — neodvojivo u eng. tekstu **Povelje**) pravo na legitimnu odbranu, individualnu i kolektivnu, u slučaju ako jedan član UN postane objekt »oružanog napada« (**agression armée**, u

³ Hans Wehberg: **L'interdiction du recours à la force — le principe et les problèmes qui se posent**, Recueil des Cours, 1951, I, T. 78, p. 77.

⁴ Waclaw Komarnicki: **La définition de l'agresseur dans le droit international moderne**, Recueil des Cours, 1949, II, t. 75, p. 51.

engleskom tekstu **armed attack**), sve dok Savet bezbednosti ne preduzme »potrebne mere« za uspostavljanje mira i bezbednosti u svetu.

Još je Montesquieu (Montesquieu) u svom **Esprit des Lois**⁵ smatrao legitimnim odbrambeni rat i rat preduzet radi osiguranja bitnosti (**la subsistance**) države, kao i njenog prosperiteta. Povodom Brian-Kelloggova pakta Brian je u pismu 14. jula 1928. istakao da ništa u ovom ugovoru ne sužava niti na ma koji način dovodi u pitanje pravo odbrane. Svaka nacija u tom pogledu ostaje uvek slobodna da brani svoju teritoriju, protiv napada ili invazije, dok je Beneš, kako se ističe, naveo da »pravo samoodbrane nije ni u čemu povređeno ni suženo«. Slično su navodili i delegati Nemačke, Velike Britanije i dr. Članom 2. **Lokarnskih ugovora** od 16. oktobra 1925. godine (Nemačka — Belgija, Nemačka — Francuska) obavezuju se zemlje ugovornice da ne pribegavaju ratu ili invaziji, ali ova stipulacija ne važi ako se radi »o vršenju prava na legitimnu odbranu«. Ista formula nalazi se i u ugovoru između Francuske i Rumunije od 10. juna 1926. godine, i Francuske i Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, od 11. novembra 1927. godine.⁶ Pakt Društva naroda, kako kaže ovaj pisac, »neo je u međunarodno pravo pojam legitimne odbrane, a Pariski pakt zabranio je na opšti način rat, ali je znatno povećao polje primene legitimne odbrane.⁷

Kao što smo naveli, koncepcija odbrane i priprema odbrambenih mera Jugoslavije sračunata je kao odgovor »svakom mogućem agresoru«, kako stoji u stavu 3. **Uvodnih načela Zakona o NO**. Suptilnijom pravničkom analizom dolazimo do zaključka da bi ovaj izraz »svakom« mogao da se odnosi na pripadništvo agresora — države ili neke organizacije, velike i male — bilo kom političkom režimu, geografskom području, nacionalnom opredeljenju. S druge strane, ne ostavlja nikakvu sumnju odeljak II ovih načela u kome se **expressis verbis** ukazuje da je ova koncepcija »jedini mogući oblik suprotstavljanja oružanoj (a ne bilo kakvoj — prim. autora) agresiji«.

Dakle, nezavisno od činjenice što u međunarodnom pravu nije raščišćen pojam sile i agresije, naš zakonodavac ne ostavlja sumnju u to da je samo »oružana« agresija uslov za primenu ovih mera, a ne kao odgovor na svaku vrstu sile i agresije. Međutim, time ne mislimo reći da koncepcija opštenarodne odbrane nema svoju preventivnu funkciju, iako nema ništa zajedničko sa preventivnim ratom, i da ne predstavlja prepreku, već samom svojom permanentnošću i konsistentnošću, svakoj vrsti sile i svakom vidu agresije protiv političke nezavisnosti i teritorijalnog integriteta Jugoslavije.

Ovo pravo po nekim piscima pripada državi, kao i pravo na postojanje. Goodrich-Hambro⁸ podsećaju da je državni sekretar Sjedinjenih Država Briand svojevremeno primetio da je ovo pravo »prirodno«, pa nije neophodno da se izričito spomene, dok Kelsen zastupa shvatanje da je to pravo **ius cogens** ono-

⁵ **Esprit des Lois**, L. X chap. II et III (Po Scelle: **Quelques reflexion sur l'abolition de la compétence de guerre**, »Revue général de droit international public«, No. 1/1954, t. XXV, p. 5.).

⁶ Emil Giraud: **La theorie de la légitime défense**, Recueil des Cours, 1934, III, p. 714-715.

⁷ **Op. cit.**, p. 715.

⁸ Goodrich-Hambro: **Commentaire de la Charte des Nations Unies**, Editions de la Baconnière, Neuchatel, 1949, p. 267.

ga što se naziva opštim međunarodnim pravom, te kao »prirodno« nije uspostavljeno pozitivnim pravom.⁹

U međunarodnopravnom poretku korišćenje sile kao izuzetak ograničeno je, po mišljenju Wehberga,¹⁰ na tri slučaja: 1) upotreba prinudnih mera na osnovu jedne odluke Saveta bezbednosti ili preporuke Generalne skupštine UN, 2) ostvarenje prava na prirodnu legitimnu odbranu, individualnu i kolektivnu po članu 51. **Povelje** i 3) prinudne mere na osnovu čl. 107, 53, al. 1. protiv bivših neprijateljskih država.

Međutim, ono što je sa stanovišta naše koncepcije interesantno, a što je istovremeno interesantno i sa stanovišta pravilne primene **Povelje**, jeste upravo sadržaj pojma »oružani napad« »**agression armée**«, **armed attack**). Po tradicionalnom međunarodnom pravu, pravo na samoodbranu moglo bi se koristiti i u slučaju predstojećeg (**imminent**), kao i predstojećeg (**actual**) napada. Sada se, međutim, podvlači da samoodbrana ne može više biti preuranjena (**anticipatory**), već mora čekati da se oružani napad dogodi. Dakle, ona mora biti protiv prekršaja državnih interesa u formi oružanog napada. Goodrich-Hambro¹¹ konstatuje da to pravo postoji u slučaju kada je jedan član UN objekt oružane agresije; on to pravo koristi nezavisno, ali samo dok Savet bezbednosti ne preduzme mere neophodne za održanje mira i bezbednosti. Slično mišljenje imaju i naši pisci.¹² Andrassy ukazuje: »Treba, dakle, čekati s tim posljednjim represivnim sredstvom do onoga časa kada je bjelodano da je došla do riječi sila oružja.« Ne bi bilo u duhu jugoslovenskog predloga rezolucije o dužnosti država u slučaju izbijanja neprijateljstava (radi se o rezoluciji koju je Jugoslavija predložila 1950. godine u UN povodom rata u Koreji — prim. autora) kada bi se dopustilo pribegavanje »legitimnoj upotrebi oružja ma i čas prije — nego li je zato prijeka potreba«.

U diskusiji na Šestom komitetu UN 1952. godine o definiciji agresije delegati Belgije, Grčke, Velike Britanije i SAD smatrali su da država koja je ugrožena (**threatend**) predstojećim napadom može da opravda prvi napad pozivom na samoodbranu.¹³ Mislimo da je Kelsen u pravu kad primećuje da se ovo pravo ne može koristiti u slučaju nekog drugog prekršaja legalno zaštićenih interesa, jer, kaže Kelsen u drugom radu, samoodbrana nije identična sa samopomoći, već je to samopomoć protiv specifičnog prekršaja prava, protiv ilegalne upotrebe sile, a ne protiv drugih prekršaja prava.¹⁴ Kunz na jednom mestu u istom smislu kaže da je samopomoć postupak za ostvarenje prava u jednom primitivnom pravnom poretku, dok je u naprednom pravnom poretku

⁹ II. Kelsen: **The Law of the United Nations**, London, 1951, p. 791.

¹⁰ Wehberg, **op. cit.**, p. 67.

¹¹ Goodrich-Hambro, **op. cit.**, p. 268.

¹² Juraj Andrassy: **Zajednička akcija za mir**, »Međunarodni problemi«, br. 4/1951, str. 42; u istom smislu Dr Đura Ninčić: **Samoodbrana u novom međunarodnom pravu**, »Jugoslovenska revija za međunarodno pravo«, br. 2/1955, str. 184-185.

¹³ Vidi šire: D. W. Bowett: **Self Defense in international Law**, New York, 1958, pp. 188-191.

¹⁴ Hans Kelsen, **op. cit.**, p. 797-8; isto u: **Collective Security and Collective Self-defense Under the Charter of the United Nations**, »The American Journal of international Law, octob. 1948, pp. 784-785.

to isključeno.¹⁵ Prema tome, ovo prvo ne može biti korišćeno protiv zakonite upotrebe sile, kao ni protiv primene prinudne akcije od Ujedinjenih nacija, ili, pak, protiv države koja je pravno već u samoodbrani po članu 51. Zato i predstojeći oružani napad nije dovoljan za korišćenje ovog prava.¹⁶

Jedan od veoma interesantnih problema jeste i proporcionalnost sile upotrebene u samoodbrani i sile upotrebene u agresiji. Neki pisci smatraju da bi taj uslov trebalo da bude prisutan za legitimnu odbranu. Upravo, svi pisci se slažu da bilo kakav oružani napad ne može da opravda samoodbranu po članu 51. **Povelje**, već samo ako se radi o oružanom napadu »ozbiljne prirode«. ¹⁷ Uzgred valja napomenuti da se svuda kao uslov podvlači i »međunarodni karakter« oružanog sukoba, a ne građanski rat.

Postoje razna shvatanja o »ozbiljnosti« napada. Tako Wehberg ukazuje da se ne slaže sa Vedrossovim mišljenjem da član 2 (4) **Povelje** ne zabranjuje vojne mere za zaštitu života i nacionalnog vlasništva u inostranstvu. Što se tiče izvršenja sudske presude, ukazuje se da druga strana treba da se obrati Savetu bezbednosti, saglasno članu 94. **Povelje**, a ne da upotrebi silu. Objava rata, po nekima, još ne daje pravo državi kojoj je upućena da s pozivom na samoodbranu upotrebi silu. Mada, po našem mišljenju, objavu rata možemo smatrati za »pretnju silom«, ipak bi država koja objavu rata ozbiljno shvati i prva upotrebi silu, ne čekajući da stvarno uslede i ratne operacije, mogla da se pod izvesnim okolnostima oslobodi odgovornosti. Navodi se primer: jedan detašman vojske, iz bilo kojih razloga, upao je u tuđu teritoriju; nema nameru da ratuje, da li je to invazija? Mišljenja smo da to zavisi od ponašanja dotičnog odreda vojske; naime, da li će se pokoriti zapovestima vlasti države na čiju je teritoriju upao, odnosno da li će da napusti teritoriju, da odloži oružje i sl. Neki pisci, u želji da budu egzaktniji u merenju ove proporcionalnosti, zahtevaju da suprotstavljene sile budu izjednačene po kvalitetu i intenzitetu.¹⁸

Svakako, nije sporno da se pravo na samoodbranu koristi u slučaju oružanog napada, kao što nije sporno da taj oružani napad mora biti ozbiljnije prirode. Međutim, stepen ozbiljnosti takvog napada najbolje može da oceni država o čijoj se sudbini radi. Pri sadašnjem stanju stvari, naime zbog nemogućnosti da organ UN (Savet bezbednosti) u svakom slučaju donese meritornu ocenu da li se radi o pretnji, povredi mira i delu napada u skladu sa članom 39. **Povelje**, mora se tolerisati slobodna ocena napadnute države sve dok je ne potvrdi Savet bezbednosti, ili Generalna skupština, u skladu s rezolucijom **United for peace**. Činjenica je, zapravo, da jedan napad za neku državu može da bude sudbonosan, pa bio izveden i malom vojnom silom, dok za drugu to ne bi bio slučaj. Posebno ako se radi o učestalim napadima, makar po kvalitetu preduzimani manjim jedinicama, ipak na izvesnom stepenu upotrebene sile oni mogu biti vrlo ozbiljni. To zavisi i od opšte pozicije države, naime, da li se nalazi na osetljivom području — položaj njenih granica i sl. Najzad, postupna agresija može da bude uvod u jače mere, pa se postavlja pita-

¹⁵ Josef L. Kunz: **Individual and collective Self-defense in article 51. of the Charter of the United Nations**, »The American Journal of international Law«, octob. 1947, pp. 875-877.

¹⁶ Kunz, **op. cit.**, p. 878.

¹⁷ Vidi opširnije: dr Đura Ninčić, **op. cit.**, str. 184-185.

¹⁸ Vidi detaljnije: dr Miodrag Sukijasović: **Pojam agresije u međunarodnom pravu**, izd. Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967, str. 172-173.

nje da li treba dozvoliti postepenu agresiju, ako želimo da sprečimo naglu i iznenadnu.

U svakom slučaju državi se mora ostaviti pravo da parira ovim slučajevima, sa snagama i sredstvima koje ona oceni kao dovoljne za svoju bezbednost, pa makar se radilo o graničnim sukobima, upadu bandi, diverzijama i sl., i to sve dotle dok ne likvidira te slučajeve sa svoje teritorije i ne obezbedi teritorijalni integritet i političku bezbednost. Mišljenja smo da takvi slučajevi spadaju pod pojam sile na osnovu člana 2 (4) **Povelje**, a kontinuiranost i upornost takvih slučajeva koji se ne mogu normalnim merama snaga sprečiti mogu na izvestan način da opravdaju državu koja bi svoje akcije podvela pod član 51. **Povelje**.

Upravo, imajući u vidu stvarnost ratnih priprema i početnih ratnih situacija, koncepcija opštenarodne odbrane daje najoptimalniji pravni odgovor, pored vojnog, svim prazninama i dilemama o kojima je bilo reči. Oružane snage i svi mehanizmi u sistemu odbrane SFRJ dispersirani su po svim strukturama i u svim geografskim prostorima zemlje, u skladu sa nadležnostima društveno-političkih zajednica i radnih organizacija. U našem odbrambenom području nema praznih prostora; ceo prostor je ratište i svaki njegov deo je sposoban da dá otpor svim vidovima agresije, počev od najmanjih oružanih napada, pa do napada velikih intenziteta. Samim tim sistem opštenarodne odbrane predstavlja mehanizam za isključenje neadekvatnih, preuranjenih i neproporcionalnih odgovora u samoodbrani, kao i nesmotrenih reagovanja države, a istovremeno je garancija pravednih ocena težine izvršenih povreda jugoslovenske teritorije i opravdane akcije oružanih snaga naše zemlje. Otuda generalne postavke **Povelje** o zabrani sile i pravu samoodbrane najmanje mogu da se u konkretnoj praksi zloupotrebe od strane ovakvog sistema odbrane.

Interesantno je i pitanje kada država počinje da koristi efektivno pravo na samoodbranu, koje je vezano sa vremenom u kome počinje oružani napad. Generalno gledano, država to pravo poseduje od svog postanka, ali efektivni izražaj oružane sile u korišćenju tog prava vezan je sa momentom izvršenja oružanog napada na njen integritet. U **Povelji** je određeno vreme kada država koristi to svoje pravo na upotrebu sile i kada se ono transformiše u kolektivne mere ili kolektivnu samoodbranu po članu 51. ili na osnovu nekog posebnog aranžmana. Naime, po glavi VII **Povelje** akcija koju treba da preduzme Savet bezbednosti treba da označi momenat prelaska individualne odbrane u kolektivnu akciju. Međutim, kao što vidimo, praksa ukazuje da do toga teže dolazi i da, ako dođe, te mere mogu često da budu neefikasne. U takvoj situaciji, nesumnjivo, ovo pravo da se država i sama služi oružjem traje dok se ne pobeđi agresor ili dok kolektivne mere ili odbrana ne budu, po efikasnosti, takve da se država može na njih sigurno osloniti, o čemu ocena, svakako, treba da pripadne napadnutoj državi.

Zbog toga pravo na samoodbranu pretpostavlja da svaka država ovu odbranu sprema u vreme mira, odnosno pravo na odbranu, kako kaže profesor Bartoš, daje pravo državi da priprema preventivne mere radi odbijanja eventualnog budućeg napada.¹⁹ Danas je postalo jasno da se sa klasičnom, stajalom armijom, koja se za sve vreme mira drži pod oružjem, ne može odbraniti

¹⁹ Dr Milan Bartoš: **Međunarodno javno pravo**, I, »Kultura«, Beograd, 1954, str. 280.

zemlja u slučaju ozbiljnijeg napada. Scelle²⁰ je još 1954. godine pisao da napadnuta država ima pravo da koristi učešće svojih građana (*levée en masse*), radi odbijanja agresije, zatim razne jedinice, slobodne snage i sl. Građani, budući direktno pogođeni u svojim interesima, imaju apsolutno pravo da sami uzimaju inicijativu u otporu, bez obaveza da čekaju inicijativu svojih nacionalnih vlasti. Na taj se način pravo na samoodbranu, kao bitno pravo države, u našem sistemu odbrane prenosi na sve građane i sve organe i organizacije, jer su upravo ti činioци države sposobni da doprinesu da država to pravo može ostvariti, isto kao što su oni i činioци koji državu čine sposobnom da ispunjava međunarodne obaveze.²¹ Zato mnoge postavke **Ustava SFRJ** i **Zakona o NO** o obavezi društveno-političkih zajednica i radnih organizacija u mirnodopskom stanju u vezi sa pripremama društva za odbranu počivaju na tom bitnom pravu svake države na samoodbranu, koje **Povelja** ne samo garantuje, nego i predviđa ceo mehanizam mera i postupaka svetske zajednice da ono ne bi ostalo gola deklaracija.

3. Treća grupa normi **Zakona o NO** koje su u neposrednoj vezi sa **Poveljom UN** odnosi se na ona rešenja u kojima se koncepcija opštenarodne odbrane ne smatra samozadovoljnim i izolovanim sistemom odbrane, već sastavnim delom opšteg sistema bezbednosti i mira u svetu, u kome Jugoslavija i njen sistem odbrane izražavaju spremnost da se uključe u kolektivne mere OUN, radi očuvanja mira i bezbednosti u svetu. To je izraženo, pored ostalog, opštim načelom u **Zakonu o NO**, tako da se odbrana naše zemlje istovremeno smatra sastavnim delom »borbe za svetski mir«. Bilo je normalno da se potcrta i potreba solidarnosti borbe za mir svetske zajednice i naše odbrane, na taj način što, oslanjajući se u odbrani na svoje sopstvene snage, »Jugoslavija računa i sa širokom podrškom i pomoći svih miroljubivih snaga u svetu kao i sa podrškom Organizacije ujedinjenih nacija, koja je prema svojoj Povelji dužna da zaštiti legitimna prava svih svojih članica«.

Naimé, u članu 51. **Povelje** pravo na odbranu utvrđeno je kao »individually and collectively« dok Savet bezbednosti ne preduzme potrebne mere za uspostavljanje mira i bezbednosti. Autori jasno ističu da, s pozivom na samoodbranu, država ili grupa država može opravdano da stupi u akciju protiv agresora, iako je nije direktno napao; dakle, u korist trećega.²² Međutim, doktrina je u tom pogledu izričita — zakonitost vršenja ovog prava kolektivne samoodbrane zavisi od toga da li država u čiju se korist ovo pravo vrši ima pravo individualne samoodbrane.²³

Koncepcija opštenarodne odbrane nije i ne može biti neutralna ni neutralistička, kao što nije uostalom ni spoljna politika zemlje. Ona ne može biti ravnodušna ako su mir i bezbednost povređeni u bilo kom delu sveta. Ona je, dakle, aktivistička koncepcija i spremna je da da svoj doprinos tamo gde se pojavi pretnja miru. U tom cilju u članu 4. **Zakona o NO** određen je zadatak oružanim snagama Jugoslavije da, pored odbrane sopstvenog integriteta i ne-

²⁰ Scelle, *op. cit.*, p. 18-19.

²¹ Dr Gavro ePrazić: **Jugoslovenski ustav i odredbe o NO i oružanim snagama**, »Jugoslovenska revija za međunarodno pravo«, br. 2/1964, str. 258-9.

²² Lauterpacht: **International Law**, II, 7, London, 1952, p. 155; Goodrich-Hambrö, *op. cit.*, p. 268; Kelsen: **The Law of the United Nations**, *op. cit.*, p. 792.

²³ Kunz: **Individual and Collective Self-defence in article 51 of the Charter of the UN**, *op. cit.*, p. 875.

zavisnosti, »izvršavaju zadatke koji proističu iz međunarodnih obaveza zemlje u odbrani mira i bezbednosti u svetu«. Sasvim normalno, ova obaveza proističe iz opštih načela našeg ustava (odjeljak VII), u kojima se ukazuje da se Jugoslavija u svojim međunarodnim odnosima »pridržava načela Povelje Ujedinjenih nacija, ispunjava svoje međunarodne obaveze i aktivno učestvuje u delatnostima međunarodnih organizacija kojima pripada«. Među ovim obavezama je i obaveza utvrđena za svakog člana UN u glavi VII **Povelje** — akcija u slučaju pretnje mira, povrede mira i akta agresije.

Novi međunarodnopravni poredak posle drugog svetskog rata, utvrđen **Poveljom**, napravio je korak dalje od **Pakta Društva naroda**. **Povelja** je u izvesnom smislu razradila shemu odbrane kolektivne bezbednosti, računajući da država — žrtva napada neće ostati usamljena u odbrani. Često se navodi da je interamerički sistem, ostvaren pre San Franciska, imao jak uticaj na uključivanje sistema kolektivne samoodbrane u **Povelju** (Act Chapultepec, 3. marta 1945, na konferenciji u Mexico Cityju).²⁴

Naime, na osnovu člana 39. **Povelje**, Savet bezbednosti UN utvrđuje da li u konkretnom slučaju postoji napad, ugrožavanje ili narušavanje mira i preporučuje, odnosno odlučuje kakve mere treba preduzeti za očuvanje mira. U tu svrhu on može preduzeti kolektivnu akciju, ili bilo koju drugu meru »vazduhoplovnim, pomorskim ili suvozemnim snagama«. Da bi se to moglo ostvariti, u članu 43. **Povelje** predviđena je obaveza po kojoj države, na osnovu posebnih sporazuma, treba da Savetu bezbednosti stave na raspolaganje »oružane snage, pomoć i olakšice, uključujući tu i pravo prolaza«, koji su potrebni radi održanja međunarodnog mira i bezbednosti. Najzad, po članu 47. **Povelje**, ustanovljava se Komitet vojnog štaba koji treba da pruža savete i pomaže Savetu bezbednosti u komandovanju ovim snagama. Dakle, trebalo je prethodno da se postignu sporazumi o kojima je reč, na čemu se dugo radilo, ali se velike sile nisu mogle složiti o najvažnijim konstitutivnim tačkama takvog sporazuma. Inače, po **Povelji**, to bi bile nacionalne snage namenjene za kolektivnu akciju, koje bi se u tu svrhu držale i koje bi bile stavljene pod nacionalnu komandu. U određenoj situaciji nad njima bi imala nadležnost međunarodna uprava. Opšta shvatanja u diskusijama o uključivanju ovakvih odredbi u **Povelju** bila su da snage velikih zemalja, po sporazumima koji će se praviti, ne bi trebalo da budu angažovane sem u izvesnom regionu. Zato je po članu 48, par. 1. data mogućnost da se snage svih članica UN ili neke od njih upotrebe kada to oceni Savet bezbednosti.²⁵ U predlozima u Dumbarton-Oaksu bilo je predviđeno da sporazumi treba da utvrde broj i prirodu tih snaga, kao i vrstu pomoći i olakšica, dok je u San Francisku, na zahtev Francuske, uključena i dopuna »leur degré de preparation et leur emplacement général«. Komitet vojnog štaba globalno bi komandovao tim snagama, a nacionalne komande imale bi u svojim rukama taktičko komandovanje. Što se tiče regionalnih mehanizama, trebalo je da budu uključeni tako da ih Savet bezbednosti može koristiti, pa su zato u tom pogledu i potčinjeni Savetu bezbednosti.

Današnji sporazumi o kolektivnoj odbrani — bilo da se formalno pozivaju na član 51. **Povelje**, bilo da se smatraju regionalnim, na osnovu glave VIII

²⁴ Vidi šire: Charles G. Fenwick: *Intervention individual and collective*, »The American Journal of international Law«, octob. 1945, p. 662. i sl.

²⁵ Goodrich-Hambro, *op. cit.*, p. 251.

Povelje, bilo da objektivno predstavljaju neku kombinaciju — nisu prihvatljivi za uključivanje sistema opštenarodne odbrane Jugoslavije u njihove strukture. Razvitak tih sistema kolektivne odbrane od početka se temeljio na ideološkim pozicijama, pa su umnogome i oni krivi za hladnoratovsku konstelaciju međunarodnih prilika. Njihova integracija i politička orijentacija ukazuju da su oni usmereni protiv određenog potencijalnog neprijatelja i da s tim ciljem pripremaju oružane snage i sve mere odbrane. S druge strane, sistem integracije oružanih snaga, vojne baze i sl. često predstavljaju opasnost za odnosni region, a ne faktor mira.²⁶ Konceptija opštenarodne odbrane nema unapred određenog neprijatelja, pa prema tome ni određenog ratnog saveznika. Ali, ona nije negacija svakog ratnog savezništva u konkretnom ratnom slučaju. U nedostatku sistema kolektivne bezbednosti, koji je **Povelja** predvidela, ona je sposobna da se u konkretnom slučaju angažuje suglasno odredbama **Povelje**, ukoliko bi se shema Povelje realizovala, ili ukoliko ovaj sistem na drugi način bude funkcionisao. U doktrini se navodi da za takvu kolektivnu odbranu ne mora biti uslov — unapred ugovoreni odnos, već taj odnos može biti stvoren **ad hoc** — i spontano.²⁷ Pravo da se državi pomogne dato je i nečlanicama UN, jer, kako kažu neki pisci, formulacija da to pravo postoji gde je »članica UN predmet napada« nesrećno je redigovana, jer i nečlanice UN imaju pravo na postojanje.

Međutim, i pored nedostataka tog sistema, naša zemlja se ne odnosi nihilistički prema svemu što je taj sistem do danas pokazao. Uvažavajući realnost, naša konceptija odbrane spremna je da i u takvoj situaciji dâ svoj doprinos. Budući da je u praksi i Generalna skupština preuzela odgovornost u slučajevima gde se Savet bezbednosti pokazao nesposobnim, čitava se akcija transformiše u dobrovoljnu odluku država da svojim oružanim snagama doprinesu miru u svetu. U takvim slučajevima naša je zemlja već dva puta slala svoje detašmane (Egipat, Kongo). Formulacija u našem zakonu o međunarodnim obavezama može se odnositi na uključivanje bilo u akciju koja bi bila obavezna po glavi VII, ako bi se ostvario sistem kolektivne akcije po **Povelji**, bilo u akcije koje se na bazi preporuka Generalne skupštine preduzimaju u skladu s rezolucijom **United for Peace**.²⁸ Naravno, među piscima ne postoji jedinstveno mišljenje²⁹ o leganlosti ovih drugih kolektivnih mera. U poslednjih dvadesetak godina svetska je organizacija preuzimala nekoliko akcija, a u nekima od njih OUN bila je i zaraćena strana,³⁰ kao u Koreji, kada su države učesnice svojom voljom stupile u oružani sukob sa Severnom Korejom; preuzimala je i druge vrste akcija neborbenog karaktera.

Prema tome, budući da je sistem opštenarodne odbrane SFRJ van postojećih ugovornih sistema kolektivne odbrane, ne mora da znači da u nekoj da-

²⁶ Vidi opširnije: M. I. Lazarev: **Imperialističeskie voennye bazi na čužiš teritoriah i međunarodnoe pravo**, Moskva, 1963, str. 18-19, 43.

²⁷ Wehberg, **op. cit.**, p. 81. Slično Goodrich-Hambro, **op. cit.**, p. 268.

²⁸ Vidi šire: Juraj Andrassy: **Uniting for Peace**, »The American Journal of International Law«, No. 3/1956, p. 566.

²⁹ Vidi: O. Grinev: **Komu nužna međunarodnaja policija**, »Meždunarodnaja žiznj«, No. 12/1958, str.84.

³⁰ U vezi s događajima u Koreji interesantna je studija Fernanda Langenhovea **La crise du système de Sécurité collective des Nations unies (1945-1957)**, Maritnus Nijhof, La Haye, 1958, p. 120-141.

toj ratnoj situaciji ovakav sistem odbrane mora obavezno ostati usamljen. Naprotiv, on ne negira mogućnost da se, za vreme ratnog stanja, nađe u ratnom savezništvu i sa državama koje su već uključene u postojeće kolektivne sisteme. Isto tako, bilo bi pogrešno zaključiti da se ovaj sistem ne bi uključio i u neko savezništvo sa blokovima, ako bi izvodio ratne operacije protiv zajedničkog neprijatelja, pa bilo da je u pitanju odbrana Jugoslavije ili druge države, naravno, pod uslovom da takva zajednička akcija traje samo za vrijeme oružanog sukoba i da ugovorne obaveze u njoj budu nezavisne od opštih ugovornih obaveza što ih ima član blokovskog saveza prema svom matičnom vojnopoli-tičkom savezu. Valja posebno istaknuti da bi u ovom slučaju prevashodan uslov morao biti taj da se akcija izvodi protiv agresije, što joj daje legalnost po **Povelji UN**. Kardelj je 29. decembra 1950. izjavio u Narodnoj skupštini, u povodu predloga Jugoslavije u vezi sa rezolucijom **Ujedinjeni za mir**, da je: »... naš prvi predlog zahtevao da se jasno fiksira da mehanizam Ujedinjenih nacija za mir može da stupi na snagu samo u slučaju utvrđene agresije, tj. da se ne može iskorišćavati za ciljeve preventivnog rata ili za eventualno kamufliranje agresivnog rata tobožnjom nuždom samoodbrane.«³¹ Prema tome, rezolucija **United for peace** — kaže Andrassy — rezerviše upotrebu oružane sile samo za one slučajeve gde se predstojeća opasnost promenila u postojeći prekršaj mira ili akt agresije.³²

Pitanje: koliko bi takva akcija mogla da traje i da li je država ovlašćena da se bilo kad sama povuče iz te akcije, takođe je interesantno. Opšti bi zaključak bio da bi trebalo da takva akcija traje dok postoje uzroci za nju, dok se agresor ne pobeđi, i dok na osnovu toga nadležni organ UN ne donese odluku o prestanku takve akcije. Slično je i kad se govori o drugoj vrsti operacije, kao npr. mirovnoj operaciji kakva je bila u Egiptu, Kipru itd. Svakako, u pogledu ovlašćenja države da istupi iz ovakvih kolektivnih mera valja razlikovati mere koje su preduzete po preporuci organa UN od onih mera koje su preduzete na osnovu odluke nadležnog organa UN. Budući da je u prvim zastupljen princip dobrovoljnosti države da pošalje trupe u operaciju, ona, načelno, može svojom voljom takvu akciju i da napusti. Naravno, to ne bi smelo da dovede u teži strategijski ili drugi položaj celokupnu operaciju i trupe država koje ostaju. Stoga bi se morao zahtevati razuman rok, od momenta kada država notifikuje svoju nameru do početka povlačenja trupa. Ali to ne bi mogao biti slučaj kad bi sistem kolektivnih akcija funkcionisao onako, kako je predviđen **Poveljom** i kad bi se borbena ili druga akcija preduzimala po odluci Saveta bezbednosti.

LITERATURA

1. Juraj Andrassy: **Uniting for Peace**, »The American Journal of international Law«, No. 3, 1956.
2. Juraj Andrassy: **Zajednička akcija za mir**, »Međunarodni problemi«, br. 4/1951.
3. Smilja Avramov: **Napad na Egipat i neka pitanja međunarodnog prava**, »Jugoslavenska revija za međunarodno pravo«, br. 3. 1956.
4. Smilja Avramov: **Međunarodno javno pravo**, Beograd, 1969.

³¹ Po Andrassy: **Međunarodni problemi**, op. cit., str. 42.

³² Juraj Andrassy: **Uniting for peace**, op. cit., str. 566.

5. Milan Bartoš: **Međunarodno javno pravo, I deo**, »Kultura«, Beograd, 1954.
6. D. W. Bowett: **Self-defense in international Law**, New York, 1958.
7. L. Cavaré: **Les sanctions dans le Pacte de la S. D. N. et dans la Charte des U. N.**, »Revue général de droit international public«, octob.-decemb., No. 4/1950, t. XXI.
8. L. Delbez: **La notion étique de guerre**, »Revue général de droit international public«, No. 1, janv.-mars 1953, t. XXIV.
9. L. Delbez: **La notion juridique de guerre**, »Revue général de droit international public«, No. 2/1953, t. XXIV.
10. Charles G. Fenwick: **Intervention: individual and collective**, »The American Journal of international Law«, octob. 1945.
11. Velibor Gavranov: **Principi i primena sistema kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija**, izd. Instituta za uporedno pravo, Beograd, 1969.
12. Emil Giraud: **La théorie de la légitime défense**, Recueil de Cours, 1934, III, T. 49.
13. Stephan Glaser: **La guerre d'agression à la lumière des sources du droit international**, »Revue général de droit international public«, No. 3/1953, t. XXIV.
14. Lenard M. Goodrich et Envard Hambro: **Commentaire de la Charte des Nations Unies**, Edition de la Baconnière, Neuchatel, 1949.
15. O. Grinev: **Komu nužna međunarodnaja policija**, »Međunarodnaja žiznj«, No. 12/1958.
16. I. Ivanov: **Voennye bazi kolonizatorov v Afrike**, »Međunarodnaja žiznj«, No. 9/1963.
17. Boško Jakovljević: **Načelo zabrane upotrebe sile i pretnji silom**, »Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu«, 1963.
18. M. Waclaw Komarnicki: **La définition de l'agresseur dans le droit international moderne**, Recueil des Cours, 1949, II, t. 75.
19. Hans Kelsen: **The Law of the United Nations**, London, 1951.
20. Hans Kelsen: **Collective Security and collective self-defense under the Charter of the United Nations**, »The American Journal of international Law«, No. 4/1948.
21. Josef L. Kunz: **Individual and Collective self-defense in article 51. of the Charter of the United Nations**, »The American Journal of international Law«, No. 4/1947.
22. Josef L. Kunz: **Bellum Justum and bellum legale**, »The American Journal of international Law, No. 3/1951, Vol. 45.
23. E. C. Krivčikova — B. M. Menžinski: **Razoruženie i vopros o sozdaniu međunarodnyh sil**, »Voprosi međunarodnoga prava«, Moskva, 1963.
24. M. I. Lazarev: **Imperialističke voennye bazi na čužih teritoriah i međunarodnoe pravo**, Moskva, 1963.
25. Lauterpacht: **International Law**, Vol. II, sev. edition, London, 1952.
26. Fernad Van Langenhove: **La crise du Systeme de Sécurité collective des Nations Unies (1945-1957)**, Martinus Nijhof, La Haye, 1958.
27. Đura Ninčić: **Problemi suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija**, izd. Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967.
28. Đura Ninčić: **Samoodbrana u novom međunarodnom pravu**, »Jugoslovenska revija za međunarodno pravo«, br. 2/1955.
29. Gavro Perazić: **Međunarodnopravni aspekt Zakona o narodnoj odbrani SFRJ**, »Opštenarodna odbrana Jugoslavije«, izd. Međunarodna politika, Beograd, 1970.
30. Gavro Perazić: **Jugoslovenski ustav i odredbe o narodnoj odbrani i oružanim snagama**, »Jugoslovenska revija za međunarodno pravo«, br. 2/1964.
31. Miloš Radojković: **Rat i međunarodno pravo**, Beograd, 1947.
32. G. Scelle: **Quelques réflexions sur l'abolition de la compétence de guerre**, »Revue général de droit international public«, janv.-mars, 1954, t. XXV, No. 1.
33. Miodrag Sukijasović: **Pojam agresije u međunarodnom pravu**, izd. Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967.
34. M. Šahović: **La Yougoslavie et la Sécurité collective après la deuxième guerre mondiale**, »Jugoslovenska revija za međunarodno pravo«, br. 1/1956.
35. Hans Wehberg: **L'interdiction du recours à la force — le principe et les problèmes qui se posent**, Recueil des Cours, 1951, I, T. 78.
36. Quincy Wright: **The prevention of Aggression**, »The American Journal of international Law«, No. 3/1956.
37. Quincy Wright: **Intervention**, »The American Journal of international Law«, No. 3/1957.