

НЕШТО О КОМИТЕТИМА ЗА ОНО И ДСЗ И ЦИВИЛНОЈ ЗАШТИТИ У НОВОМ ЗАКОНУ О ОПШТЕНАРОДНОЈ ОДБРАНИ И ДРУШТВЕНОЈ САМОЗАШТИТИ

Развој нашег друштвено-политичког система, искуства добијена у практичној примени Закона о народној одбрани из 1974. године и у спровођењу доктринарних начела система ОНО и ДСЗ, као и повећана напетост у свету комбинована новим методама и облицима специјалног рата, допринели су да се приступи изменама Закона о народној одбрани из 1974. године. Нови Закон о народној одбрани је ступио на снагу 1. маја 1982. године („Службени лист СФРЈ” бр. 21/82), чиме је престао да важи Закон о народној одбрани од 1974. године. Нови Закон о општенародној одбрани садржи извесне новине у односу на претходни закон. Наша је намера да укажемо на најзначајније измене, уз краћи коментар у регулисању делатности комитета за општенародну одбрану и друштвену самозаштиту и цивилну заштиту.

Комитети за ОНО и ДСЗ

Новим Законом о народној одбрани установљени су комитети за ОНО и ДСЗ чиме је, поред низа других механизма и овим, више изражена улога СКЈ у пословима одбране друштва(1). Члан 72. Закона одређује да су Комитети за ОНО и ДСЗ координациона и оперативно-политичка тела, са задатком: да усмеравају и координирају мере и активности у остваривању јединствених циљева и задатака ОНО и ДСЗ; да оперативно-политички прате и процењују ситуацију од значаја за одбрану и безбедност земље; да подстичу активност органа самоуправних организација и заједница, друштвено-политичких и других друштвених организација у остваривању ОНО и ДСЗ; да предузимају мере ради благовременог и ефикасног деловања јединственог одбрамбеног-заштитног система у припремама и акцијама; да обезбеђују остваривање Уставом утврђене одговорности СКЈ у заштити револуције и социјалистичких самоуправних друштвених односа (члан 72. став 2.).

Комитете за ОНО и ДСЗ образују општине, градске и регионалне заједнице, и то оне које се образују као друштвено-политичке заједнице, социјалистичке аутономне покрајине, републике и самоуправне организације и заједнице (члан 72. став 2.). Федерација не образује комитет за ОНО и ДСЗ јер његову улогу овде има Савет за народну одбрану.

У друштвено-политичким заједницама, Комитете за ОНО и ДСЗ образују и именују чланове Скупштине тих заједница. У самоуправним организацијама и заједницама образују се и именују чланове од стране органа управљања, односно од других одговарајућих органа тих организација и заједница. Предлог, за чланове, Комитета за ОНО и ДСЗ свих горе набројаних заједница и организација, дају њихове организације Савеза комуниста.

Комитет за ОНО и ДСЗ је састављен од представника Савеза комуниста, представника других друштвено-политичких организација, од представника органа друштвено-политичке заједнице, односно самоуправне организације и заједнице, у зависности од тога ко их формира.

(1) Комитети за ОНО и ДСЗ су први пут били установљени Одлуком Врховног команданта Маршала Југославије Јосипа Броза Тита 1978. године.

У извршавању својих права и дужности из члана 72. став 2. комитети доносе ставове, смернице и закључке. Извршни органи скупштина друштвено-политичких заједница, пословодни извршни и други органи самоуправних организација и заједница обавезни су да остварују ставове, смернице и закључке Комитета за ОНО и ДСЗ. У њиховом извршавању су горе набројани органи самостални, али у оквиру својих права, дужности и одговорности утврбене уставом, законом, статутом и другим самоуправним општинским актом (члан 72. став 5.). Намеће се питање нису ли комитети „надорган“ овим органима самоуправних организација и заједница. На први поглед се може тако закључити. Међутим, комитети за ОНО и ДСЗ само прате и процењују политичко-безбедносну ситуацију, а укључују се у рад само изузетно, по потреби, када то ситуација налаже. Постојање и делатност Комитета за ОНО и ДСЗ, не дира у остваривање права и дужности у области ОНО и ДСЗ, самоуправних организација и заједница, друштвено-политичких и других друштвених организација и друштвено-политичких заједница. Они та своја права и дужности остварују преко својих органа утврбених уставом, законом, статутом и другим самоуправним општинским актом, који послове ОНО и ДСЗ извршавају у оквиру својих овлашћења и редовне делатности (члан 72. став 1.). Комитети за ОНО и ДСЗ се налазе у другом плану у редовној својој делатности. Они наступају у случају када надлежни органи набројани у члану 72. став 1. (горе споменути) добу у ситуацију да не могу да извршавају своје задатке и послове, а посебно оне у области општенародне одбране и друштвене самозаштите. У складу са политиком и ставовима Савеза комуниста, комитети предузимају активности и мере да се ти органи оспособе и наставе рад. Ако се и поред предузетих мера не буду за то оспособили, комитети за ОНО и ДСЗ активирају снаге и средства општенародне одбране и друштвене заштите на свом подручју и њима руководе, док надлежни органи не буду у могућности да извршавају своје задатке и послове утврбене нормативним актима. Одлуке комитета за ОНО и ДСЗ донете у међувремену, док се не оспособе и наставе рад надлежни органи из члана 72. став 1. Закона, морају бити у складу са законом и одлуком Председништва СФРЈ (члан 109. Закона о народној одбрани) и обавезне су за све радне људе и грађане, самоуправне организације и заједнице, друштвено-политичке и друге друштвене организације и органе друштвено-политичких заједница — краће речено, за све субјекте друштвено-политичког система.

Састав комитета је такав да онемогућује његово уздизање над самоуправним телима. Представници Савеза комуниста, органа друштвено-политичких заједница, друштвено-политичке организације и других друштвених организација улазе у састав комитета, тако да је самоуправни принцип приступан. Одговорност је, такође, један од елиминатора комитета као „надоргана“. Члан 75. одређује да су Комитети за ОНО и ДСЗ одговорни за свој рад органима који су их образовали и Савезу комуниста, за, како то закон каже: „... остваривање Уставом утврбене улоге и одговорности Савеза комуниста као основног покретача и носиоца политичке активности ради заштите и даљег развоја социјалистичке револуције и социјалистичких самоуправних друштвених односа(2).

Комитети за ОНО и ДСЗ су формиран, поред горе набројаних разлога: оперативно политичког праћења и процене безбедности ситуације, подстицања самоуправне активности итд. и са циљем да се у ванредним приликама благовремено и ефикасно активира целокушни одбрамбено-самозаштитни систем. Њихова је, дакле, улога у „другој линији“. Сигурно да постоје опасности злоупотребе комитета. У досадашњој пракси, од њиховог оснивања до данас, било је таквих појава, али су то били изузетни случајеви и заштитни механизми, о којим је горе било речи. Они су увек успевали да на време реагују на такве појаве.

(2) Члан 75. став 2. Закона о народној одбрани.

Одговорност Комитета за ОНО и ДСЗ постављена је по обостраној линији. По члану 75. Закона они су одговорни за свој рад органима који су их образовали са једне стране, а са друге, одговорни су и Савезу комуниста. Овим је задржан самоуправни социјалистички принцип, да се одговорност полаже пред органом — оснивачем, али истовремено је задржана одговорност и пред СК као основног покретача и Уставом одговорног за заштиту и даљи развој револуције и социјалистичких самоуправних друштвених односа.

Цивилна заштита

Закон о народној одбрани из 1982. године је цивилну заштиту детаљније регулисао него Закон из 1974. године⁽³⁾. Нови Закон се ограничио да регулише само питања цивилне заштите која представљају основе система. Детаљније регулисање ове материје је остављено да изврше републички и покрајински закони. Досадашња искуства су показала да нема потребе за изменама основне концепције цивилне заштите. Зато у новом Закону има само делимичних измена.

Глава XI од члана 150. до 166. је цела посвећена регулисању цивилне заштите. Одмах на почетку главе, у члану 150., Закон дефинише цивилну заштиту као облик организовања радних људи и грађана (а не организација и органа) и као најмасовнији облик њиховог организовања, припремања и учешћа у „заштити и спасавању људи и материјалних и других добара од ратних разарања, елементарних и других несрећа и других опасности у миру и рату“.

Законом је регулисано да се цивилна заштита организује у стамбеној и пословној згради, јавном и другом објекту, насељеном месту, месној заједници, организацијама удруженог рада, самоуправним организацијама и заједницама или друштвено-политичким заједницама. Краће речено свуда где то потребе налажу (члан 151.). Закон налаже да се цивилна заштита остварује у оквиру јединственог система организованог по територијалном принципу, тј. да се организује као јединствен систем у општини, односно граду.

Следећа новина Закона о народној одбрани из 1982. године јесте, што је уместо досадашњег термина „самозаштита“ употребљен термин „лична и узајамна заштита“. Овим се избегло мешање овог елемента ЦЗ за друштвеном самозаштитом, а уједно елиминисала ограниченост термина „самозаштита“, који се односи на један елемент цивилне заштите.

Нормативно је проширена функција цивилне заштите на заштиту и спасавање људи, материјалних и других добара и од елементарних несрећа (члан 157.). Републички и покрајински закони су одавно прихватили и регулисали својим прописима цивилну заштиту. Овим је ЦЗ нормативно регулисана као део система народне одбране за заштиту не само у рату него у свим другим приликама када прети опасност људима и материјалним и другим добрима. Закон од 1974. године је превасходно имао у виду заштиту од ратних дејстава, док остави, поред ратних дејстава, познаје друге ванредне прилике, и опасност од елементарских и других несрећа. Члан 154. Закона о народној одбрани предвиђа да припадници јединица, штабова, и других органа цивилне заштите носе јединствен знак цивилне заштите предвиђен међународном конвенцијом. Међународни знак цивилне заштите је утврђен Допунским протоколом на женевске конвенције о заштити жртава међународних оружаних су-

(3) Број чланова Закона из 1974. године који регулишу питање цивилне заштите је било укупно 43. Нови Закон посвећује овој материји само 16 чланова. Овај податак указује да је мање простора посвећено овом питању. На пример, док нови Закон само набраја мере цивилне заштите, претходни Закон је поред набрајања, сваку меру посебно и детаљно регулисао.

коба од 12. августа 1949. године (Протокол I)(4). Члан 66. став 4. Протокола I утврдио је да је међународни знак распознавања цивилне заштите равнокраки плави троугао на наранџастом пољу. Знак се може носити, у миру и у рату и служи за обележавање припадника, објеката, опреме и средстава цивилне заштите. Лица, објекти и предмети обележени овим међународним знаком уживају заштиту Међународног права, тј. да је забрањена примена ратних чини према њима.

Предвиђена је могућност да се јединице цивилне заштите употребе за извршавање задатака регулисаних члановима 157., 158., 159., 160., 161. и 162., не само у организацијама и задацима где су образоване, него и ван њих, „ као и за извршавање других задатака од интереса за општенародну одбрану и друштвену самозаштиту”(5).

Последња реченица овог члана (члан 164) је доста нејасна што је створило низ погрешних тумачења. Овако формулисани задаци цивилне заштите у пословима ОНО и ДСЗ могли су створити и створили су схватање да се јединице цивилне заштите могу употребити у пословима и задацима јединица оружаних снага. Тако нешто је недопустиво из више разлога. Прво, јединице цивилне заштите (а тиме и појединци припадници цивилне заштите) обављали би задатке за које нису одређени. Врло су јасно одређени задаци цивилне заштите у оружаној отпору непријатеља у случају рата. Друго, јединице штабови и други органи цивилне заштите би у случају узимања учешћа у непријатељствима у рату, изгубили заштиту коју им пружа међународно право. Под изразом „цивилна заштита” се Допунским протоколом на Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних снага (у даљем тексту Протокол I) подразумева „вршење неких или свих ниже наведених хуманитарних активности са циљем да се цивилно становништво заштити од опасности од непријатељства или несреће и да му се помогне да савлада њихово непосредно дејство, као и да се обезбеде услови потребни за његов опстанак(6). У даљем тексту члана 61. Глава VI Протокола I следе таксативно набројани задаци цивилне заштите(7). Протокол I дозвољава да припадници јединица цивилне заштите носе лично лако наоружање у циљу одржавања реда и за самоодбрану (члан 65. став 3. Протокола I). Али зато свим јединицама додељеним цивилној заштити (припадници оружаних снага и војне јединице додељене организацијама цивилне заштите) изричито се забрањује да учествују директно у непријатељствима и „да ван својих задатака цивилне заштите не врше, или се не користе за вршење, радњи штетних по противничку страну”(8). Додуше, и овде има нејасноћа и недоречености. Шта значи „да то особље не учествује директно у непријатељствима”, или да се особље „ван својих задатака цивилне заштите не врши, или не користе за вршење радњи штетних по противничку страну” (члан 67. став 1. тачка е, Протокола I). У земљама које укључују све структуре друштва у одбрани своје слободе, као што је случај са нашом земљом, сигурно да ће и јединице цивилне заштите применити разне облике неоружаног супротстављања непријатељу, посебно на заповедној територији од стране непријатеља. То могу бити разне врсте бојкота према непријатељским захтевима, саботаже и други облици пасивног отпора. Нису ли то радње штетне по непријатеља? Очито је да су

(4) Протокол I је донет 1977. године и исте године ступио на снагу након што су га ратификовале три земље, колико је било потребно да би ступио на снагу. Наша земља је Протоколе I и II ратификовала 28.12.1978. године — „Службени лист СФРЈ”, Међународни уговори, број 16/78. год.

(5) Члан 164. Закона о народној одбрани.

(6) Члан 61. Допунског протокола уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. год. о заштити жртава међународних оружаних сукоба, „Сл. лист СФРЈ”, Међународни уговори 16/1976. год. — (Протокол I).

(7) Види члан 61. Протокола I.

(8) Члан 67. став 1. тачка е, Протокол I, „Сл. лист СФРЈ” 16/76. г.

то питања тумачења норми Протокола. Из тих разлога треба бити веома опрезан када се тражи од јединица цивилне заштите да се супротставе агресору(9).

Између нејасних норми Закона о народној одбрани, с једне стране, и неких нејасних норми Протокола I, с друге стране, по питању задатака цивилне заштите, треба наћи могућност неоружаног супротстављања непријатељу. Да не би дошло до укључивања цивилне заштите у оружану борбу, али и да се припадницима цивилне заштите пружи могућност супротстављања агресору (по члану 237. Устава СФРЈ; неприкосновено је и неогуђиво право појединца да брани земљу) треба наћи методе укључивања цивилне заштите у систем општег супротстављања непријатељу на привремено запоседнутој територији и у захвату фронта. Дакле, нисмо за укључивање цивилне заштите у оружану борбу, али ни за њено потпуно одстрањивање из општег отпора непријатељу. Из претходног следи да задаци цивилне заштите нису оружаном супротстављање агресору, јер би то искључивало њихову намену. Припадници цивилне заштите су међународном конвенцијом (Протоколом I) и Законом о народној одбрани одређени тако да се само може одредити основна намена цивилне заштите. Њихва намена је да се личном и узајаном заштитом и предузимањем мера заштите људи, материјалних и других добара од ратних разарања, елементарних и других несрећа и других опасности у миру и рату. У оквиру ових мера и поступака могуће је супротставити се непријатељу. Свака друга активност предузета оружјем би искључивала цивилну заштиту као хуманитарну организацију. У случају примене јединица цивилне заштите као јединица за активно оружаном супротстављање непријатељу довело би ове јединице у ситуацију да их непријатељ једнострано прогласи за војне формације и да се према њима опходи као и према свим осталим борбеним јединицама.

Несумњиво је да је нови Закон о општенародној одбрани обухватио регулисао материју у области друштвене самозаштите. Текстурално је краћи и са мањим бројем чланова у односу на Закон о народној одбрани из 1974. године, али је обухватнији и поставља солидне основе за даљу разраду републичких закона о народној одбрани који ће у складу са Уставом и овим законом регулисати питање ОНО и ДСЗ према својим конкретним условима, потребама и могућностима. Низом других новина, као и постављањем комитета за ОНО и ДСЗ Закон о општенародној одбрани је корак напред у процесу потпунијег нормативног регулисања безбедности нашег друштва. Даљу конкретизацију устројства, састава и деловања комитета за ОНО и ДСЗ и цивилне заштите Закон је оставио републичком и покрајинском законодавству. Пракса ће показати исправност и слабост оваквог устројства комитета за ОНО и ДСЗ и широко постављеној делатности цивилне заштите.

Владан Јончић

(9) На Округлом столу, одржаном 19. октобра 1981. године на тему: *Правици развоја цивилне заштите* било је тврђења да ће се припадници цивилне заштите, појединачно или као целе екипе, односно јединице, у одређеним ситуацијама супротставити агресору. Види дискусију Петар Матић, Иван Мишковић и Вељко Марковић. („Одбрана и заштита”, број 1/82. стр. 24—26). Слично овом је мишљење Бранка Јовановића, *Нови међународни статус за цивилну заштиту*; Саветовање о актуелним питањима међународног хуманитарног права, Београд, 1977. год. (сепарат).