УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Марко К. Андрун

ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА КОНТРОЛА ВОЈСКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ИЗАБРАНИМ ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА

Докторска дисертација

Београд, 2026.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Marko K. Andrun

DEMOCRATIC AND CIVILIAN CONTROL OF THE MILITARY IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2026.

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Танасије Маринковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Срђан Благојевић, редовни професор Војне академије Универзитета одбране у Београду

Датум одбране:

Изјаве захвалности

Неизмерну захвалност за изузетну сарадњу желим да искажем свом ментору, председнику Уставног суда Републике Србије проф. др Владану Петрову, који је својим вишегодишњим усмеравањем и драгоценим саветима знатно допринео писању овог рада. На разумевању и подршци захвалио бих се и ректору Универзитета одбране у Београду бригадном генералу проф. др Бобану Ђоровићу, као и свим другим припадницима Министарства одбране и Војске Србије који су ме снажно подржавали током трајања докторских академских студија.

Посебну захвалност дугујем и својим родитељима, мајци Јасмини и оцу Казимиру, који су од мог рођења увек били уз мене искрено желећи да помогну и подрже ме у свакој ситуацији колико год је то могуће. Такође, желео бих да се посебно захвалим и својој супруги Сандри и сину Давиду јер су ме својим постојањем у мом животу веома мотивисали да овај тежак пут израде докторске дисертације успешно приведем крају.

На крају, хвала и мојим бабама и дедама што су ми приуштили неописиву радост да, упркос годинама које имају, буду живи на дан одбране моје докторске дисертације.

Аутор

ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА КОНТРОЛА ВОЈСКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ИЗАБРАНИМ ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА

Резиме

Демократска и цивилна контрола војске, иако записана у нашем Уставу, није до сада била предмет интересовања домаће уставноправне науке. Може се рећи да је слична ситуација и код иностраних уставних правника. Међутим, ова тема заслужује далеко већу пажњу јер је зарад обезбеђивања мира у свету у будућности јако важно радити на побољшању тренутних цивилно-војних односа на нивоу држава и међународне заједнице. Функционисање сваке суверене државе почива на цивилно-војним односима, а без мира нема било каквог напретка и развоја у модерним цивилизацијским друштвима. Такође, постојећа нормативна решења у предметној области потребно је побољшати како би се у пракси обезбедило немешање војске у политичка питања и политике у војна питања. Из тих разлога одлучили смо да у овој докторској дисертацији обрадимо сва питања која се односе на механизме функционисања демократске и цивилне контроле војске у нормативним оквирима у Републици Србији и европским државама које смо изабрали с обзиром на њихову релевантност у контексту наше теме. Циљ је био да на основу неколико европских држава установимо да ли постоје одређене законитости у односу облика владавине у држави и механизама функционисања демократске и цивилне контроле војске од стране највиших државних органа.

Покушај давања одговора на ово питање подразумевао је спровођење свеобухватног истраживања упоредноправног и доктринарног карактера које би на крају резултирало логички и методолошки повезаним целинама ове докторске дисертације. Из тог разлога, након уводних разматрања, анализирали смо најпре функцију одбране државе, цивилно-војне односе, војску као уставну институцију и однос њене демократске и цивилне контроле са уставним начелима, да бисмо потом, на бази страних искустава и историје југословенске и српске уставности и законодавства које смо обрадили у контексту наше теме, анализирали утицај републиканског облика владавине на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у важећем уставном систему Републике Србије. На крају, извели смо закључке којима смо претежно потврдили хипотезе постављене на почетку истраживања и предложили нека нова решења у нормативи и институционалном оквиру која би довела до унапређења концепта демократске и цивилне контроле војске у Републици Србији.

Кључне речи: војска, владавина права, уставна начела, облици владавине у држави, република, монархија, цивилно-војни односи, демократска и цивилна контрола војске, позитивно право, упоредно право.

Научна област: **право**

Ужа научна област: **Уставно право**

DEMOCRATIC AND CIVILIAN CONTROL OF THE MILITARY IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

Summary

Democratic and civilian control of the military, although written into our Constitution, hasn't really been all that interesting to domestic constitutional law experts so far. You could say the same goes for foreign constitutional lawyers. Still, this topic deserves much more attention, because for maintaining peace in the world in the future, it's really important to work on improving the current relations between civilians and the military, both at the national level and within the international community. The functioning of every sovereign state depends on civil-military relations, and without peace, there's no progress or development in modern societies. Also, the existing regulatory solutions in this field need to be improved to ensure in practice that the military does not interfere in political matters and that politics does not interfere in military matters. For these reasons, we decided to address in this doctoral dissertation all issues related to the mechanisms of functioning of democratic and civilian control of the military within the legal frameworks of the Republic of Serbia and European countries we selected due to their relevance in the context of our topic. The goal was to determine, based on several European countries, whether there are certain patterns in relation to the form of governance in a country and the mechanisms of functioning of democratic and civilian control of the military by the highest state authorities.

Trying to answer this question involved conducting comprehensive comparative and doctrinal research, which would ultimately result in logically and methodologically connected sections of this doctoral dissertation. For that reason, after some introductory considerations, we first analyzed the function of state defense, civil-military relations, the army as a constitutional institution, and the relationship of its democratic and civilian control to constitutional principles. Then, based on foreign experiences and the history of Yugoslav and Serbian constitutional law that we discussed in the context of our topic, we analyzed the impact of a republican form of government on the meaning and mechanisms of exercising democratic and civilian control over the army in the current constitutional system of the Republic of Serbia. In the end, we drew conclusions that mostly confirmed the hypotheses we set at the beginning of the research and suggested some new solutions in the regulations and institutional framework that would lead to improving the concept of democratic and civilian control of the military in the Republic of Serbia.

Keywords: military, rule of law, constitutional principles, forms of governance in a state, republic, monarchy, civil-military relations, democratic and civil control of the military, positive law, comparative law.

Field of science: **Law**

Sub-field: **Constitutional Law**

САДРЖАЈ

I УВОД 1

1. Истраживање и значај демократске и цивилне контроле војске у уставном праву.....1
2. Предмет и циљ истраживања..... 2
3. Одабир научно - истраживачких метода 7
4. Хипотезе 8

II ЦИВИЛНО – ВОЈНИ ОДНОСИ И ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА КОНТРОЛА ВОЈСКЕ У ДРУШТВЕНИМ И КОНСТИТУЦИОНАЛНИМ ОКВИРИМА 10

1. Функција одбране као примарна функција државе од њеног настанка 10
2. Војна моћ и цивилно-војни односи у друштву 18
3. Војска као уставна институција 31
4. Уставна начела и демократска и цивилна контрола војске 40
5. Закључци другог дела 55

III ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА КОНТРОЛА ВОЈСКЕ У РЕФЕРЕНТНИМ ЕВРОПСКИМ УСТАВНИМ ДРЖАВАМА 57

1. Демократска и цивилна контрола војске у републикама 57

1.1. Француска 57
1.2. Италија 63
1.3. Чешка 67

2. Демократска и цивилна контрола војске у монархијама 71

2.1. Шпанија 71
2.2. Уједињено Краљевство 76
2.3. Данска 82
3. Закључци трећег дела 85

IV ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ДЕМОКРАТСКЕ И ЦИВИЛНЕ КОНТРОЛЕ ВОЈСКЕ У СРПСКИМ И ЈУГОСЛОВЕНСКИМ ДРЖАВАМА 87

1. Цивилно-војни односи и правни положај војске у Србији до доношења Сретењског устава 88
2. Цивилно-војни односи и правни положај војске у Кнежевини Србији и Краљевини Србији 89
3. Цивилно-војни односи и правни положај војске у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевини Југославији ..... .96
4. Цивилно-војни односи и правни положај војске у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији 99
5. Цивилно-војни односи и правни положај војске у Савезној Републици Југославији и Државној заједници Србији и Црној Гори 104
6. Закључци четвртог дела 110

V ЦИВИЛНО – ВОЈНИ ОДНОСИ И ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ВОЈСКЕ У УСТАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 115

1. Правни оквир функционисања демократске и цивилне контроле Војске Србије 115
2. Носиоци демократске и цивилне контроле Војске Србије и начин и механизми њеног вршења 142
   2.1. Народна скупштина Републике Србије 142
   2.2. Влада Републике Србије 147
   2.3. Министарство одбране Републике Србије 151
   2.4. Председник Републике Србије 154
   2.5. О цивилној судској контроли војске 160
3. Демократска и цивилна контрола Војске Србије у светлости практичних искустава и проблема и предлози за њено унапређење 164
4. Закључци петог дела 168

VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА 172

VII СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ 182

I УВОД

1. Истраживање и значај демократске и цивилне контроле војске у уставном праву

Истраживање механизама остваривања демократске и цивилне контроле војске у уставноправним оквирима је дуготрајан процес који представља део уставног поретка сваке државе чинећи окосницу њеног политичко - безбедносног система. Демократска и цивилна контрола војске је изузетно комплексне природе. Она припада политичким наукама, социологији, војно – безбедносним наукама, али и правним наукама, тј. јавном праву. Обезбедити деловање војске у складу са начелима владавине права и прописима државе и тиме је спречити да у свему поступа у потпуности како жели није ни најмање лака мисија, поготово ако се узме у обзир количина моћи коју војска поседује у модерним друштвима. Уосталом, зато ју је јако тешко контролисати и ограничавати на било који начин. Зависно од конкретног правног система, међу државама се разликују начини остваривања демократске и цивилне контроле војске и положај и улога надлежних државних органа у томе, али оно што је заједничко јесте да у највећем броју држава на свету данас постоји демократска и цивилна контрола војске у неком обиму. Изузетак су ауторитарне државе попут Северне Кореје у којима је војска кључни чинилац политичког режима и не подлеже било ком облику демократског надзора.

Расправа о механизмима фукционисања демократске и цивилне контроле војске као уставне институције посебног значаја представља раритет у савременој уставноправној науци и самим тим већ довољан мотив за нас да се упустимо у ово истраживање. Уколико се о одређеној проблематици не пише превише, може се закључити да је она у довољној мери објашњена и да не постоји било шта ново о чему се може писати. Међутим, може се потпуно супротно радити о теми која није била превише инспиративна ауторима из домена уставног права, те је из тог разлога остала у недовољној мери расправљена из угла савременог конституционализма. Најеминентнији представници уставноправне доктрине XIX и XX века нису се детаљније бавили утицајем цивилног сектора на функционисање војно-одбрамбеног система државе и значаја који цивилне структуре имају у сваком модерном друштву у поступку контроле војске. Значај спровођења нашег истраживања на тему демократске и цивилне контроле војске огледа се у томе да управо цивилне структуре утичу на стварање једног друштвеног система у којем војска, тежећи очувању виталних националних интереса, поштује, са једне стране, фундаменталне демократске вредности и демократски изабране носиоце органа државно - политичке власти, док, са друге стране, одржава висок ниво професионализма приликом успешног извршавања својих мисија и задатака усмерених на очување територијалног интегритета, безбедности и суверености државе и њеног уставног поретка.

Ипак, морамо истаћи да код нас и у свету постоји велики број аутора који су се овом темом подробније бавили у оквиру политичких и војно - безбедносних наука. Самим тим нам стоји на располагању обимна литература из тих наука, а приликом обрађивања конкретне теме приступићемо из уставноправног угла уз узимање у обзир и њених политичких и безбедносних сегмената који су неизоставни с обзиром да желимо да је обрадимо на свеобухватан и квалитетан начин. Ову тему смо изабрали из жеље да допринесемо развоју цивилно – војних односа у нашој држави, а тиме и система одбране у целини. Фундаментална важност уставног права као дела јавног права који се бави проучавањем основа државно-друштвеног уређења

једне државе, а тиме и војском и њеним односима са цивилним политичким институцијама власти, сама по себи довољно мотивише у погледу истраживања у овој научној области.

Демократска и цивилна контрола војске се у домаћој и страној научној и широј јавности схвата на веома различите начине. Логично је да је уставни правник схвати као вид остваривања уставног начела поделе власти на начин да главне уставне институције у држави, вршећи своје надлежности, цивилно и демократски контролишу војску и спречавају је да поступа самовољно, чиме се штите уставни поредак и демократске вредности у држави. Велика је вероватноћа да је правници који се не баве уставним правом перципирају на другачији начин, а сасвим је извесно да је тако када се ради о људима који по образовању уопште нису правници. Они предметној теми могу приступити из стручног аспекта (ако њихова струка има икакве везе са демократском и цивилном контролом војске нпр. економисти, официри, политиколози, социолози, филозофи итд.) или потпуно лаички (ако њихова струка нема икакве везе са демократском и цивилном контролом војске нпр. математичари, хемичари, лекари итд.).

Чињеница је да свако увек има нешто да каже о политички актуелним темама, па чак и да неретко заузме одређени став. Међутим, поставља се питање компетентности и стручности оних који то чине, а самим тим и њиховог кредибилитета за расправу о датој теми. Проблем је што се у јавности ствара утисак да о друштвено - политичким темама свако треба да говори, а да о природним наукама (попут нпр. математике) треба да говоре само они који се њима баве. Заборавља се често да је за бављење друштвеним наукама потребна стручност подједнако као и код природних наука. У том смислу, данас о нашој теми, због њене изразите актуелности, говори већина људи, а мало ко то чини смислено и стручно уз разумевање ширег друштвеног, политичког, војно-безбедносног и правног контекста. Ми ћемо покушати да управо то учинимо не бисмо ли дошли до стручних закључака о правцима побољшања правне регулативе демократске и цивилне контроле војске у нашој држави и уједно складнијег функционисања војног и цивилног сектора у пракси. На тај начин ћемо допринети развоју демократских стандарда у нашој држави и јачању њених одбрамбених капацитета у систему владавине права. То је јако важно из разлога остваривања функције одбране државе као њене примарне функције још од периода када је настала. Што је ова функција наше државе јача, за очекивати је да буде мање потенцијалних агресора на њен суверенитет и територијални интегритет.

2. Предмет и циљ истраживања

„Проблем цивилно-војних односа стар је колико и формално конституисане оружане снаге“.[1] Још се од античког доба постављало питање да ли посебно оружано тело створено да штити интересе државе може да представља претњу и опасност по њен опстанак.[2] Основна дилема са којом су се суочавали античка Грчка и Римско царство било је *sed quis custoditet*

[1] Andrew Cottey, *Civil-Military Relations and Democracy in the New Europe*, In: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2007, Baden-Baden 2008, 281, Civil-Military Relations and Democracy in the New Europe, / 27. октобар, 2025.

[2] Edward R. Taylor појашњава да је страх основни узрок постављања овог питања. У државама „стварамо насилне институције да би нас заштитиле од онога чега се плашимо, али када то постигнемо, плашимо се саме створене институције због њене способности за насиље.“ - Вид. у: Edward R. Taylor, *Command in the 21st century: an introduction to civil-military relations*, Naval Postgraduate School Monterey, California 1998, 27.

ispos custodes (ко чува чуваре).[3] Суштина сваког система цивилне контроле војске је да се умањивањем војне моћи спречи могућност њене потенцијалне злоупотребе.[4] Управо зато војска у модерном добу мора бити контролисана од стране легитимно изабраних органа власти на изборима како се не би догодило да оружану силу коју поседује искористи на штету своје државе.[5] Та контрола, ипак, никако не сме онемогућити војску да обавља своју основну друштвену улогу, а то је одбрана државе од оружаних угрожавања споља. Тај баланс је јако тешко успоставити у пракси. Међутим, развој модерног друштва довео је до напретка у војној, политичкој, економској и правној сфери, а тиме и до јачања и усложњавања природе и механизама функционисања демократске и цивилне контроле над војском као фундаменталним „бедемом" сектора безбедности и заштите државног уређења од спољних оружаних напада. То је од суштинског значаја у ери глобализације у којој је потребно пронаћи начин да се заштите људска права и демократске вредности у једном друштвеном амбијенту у којем се рат често, нажалост, намеће као реалност. Такође, наведени напредак довео је и до ширења надлежности уставних институција (попут шефа државе, владе, парламента) у смислу њихове улоге у поступку цивилне контроле војске коју као политички органи државне власти спроводе ради заштите демократских тековина у друштву, али и ограничавања војне моћи и спречавања њене злоупотребе изван постојећих правних оквира зарад очувања принципа владавине права.

Све промене у различитим друштвеним сферама јавног живота утицале су на другачији однос државе према постојећој друштвеној реалности, али и на стварање потпуно нових ставова и мишљења у уставноправној и политичкој доктрини и пракси. То предметну проблематику цивилне и демократске контроле војске у уставним државама чини далеко комплекснијом него што је раније био случај. Самим тим је инспиративно спровести свеобухватно научно истраживање ове теме, посебно имајући у виду да актуелна дешавања у свету доводе до оружаних сукоба између суверених држава управо на основу одлука политичких личности које се налазе на врху војне хијерархије у ланцу командовања. Са тим у вези, надлежни државни органи теже да контролишу професионалне припаднике војске у намери да их спрече да поступају на штету сопствене државе, али и да их мотивишу да аутономијом своје професије и у складу са правилима струке заштите државне интересе и тиме обезбеде национално благостање у друштву у пуном капацитету.

„Будући да цивилно-војни односи обухватају цјелокупан опсег односа између војске и друштва на сваком нивоу, њихово изучавање спада како у област политичких наука, тако и социологије, права, филозофије, психологије, антропологије, економије, војних наука и

[3] Ово „је било централно питање у Платоновом делу „Држава", написаном пре око 2.500 година. Платон је, представљајући оно што је сматрао правим поретком друштва, описао војну државу као девијацију ... Питање је остало исто током векова, али како су се оружане снаге и друштво мењали, мењала се и природа проблема" о начинима контроле моћне војске. - Вид. детаљније у: Rudolf Joó, *The democratic control of armed forces*, Institute for Security Studies of WEU, Paris 1996, 6.

[4] Peter Feaver појашњава да је „разумевање начина на који цивили врше контролу – идентификовање фактора који обликују цивилну контролу на дневној бази и компромиса својствених односима – централно за демократски подухват". - Peter Feaver, *Armed servants: Agency, oversight, and civil-military relations*, Cambridge, MA: Harvard University Press 2003, 2.

[5] Страх да ће војска злоупотребити моћ коју има није неутемељен. „Постоје војне организације које су створене да би поткопавале постојећи национални политички систем или да би га уништиле. Можда бисмо добили истинитију слику о динамици војске кад бисмо проучавали устаничке и сепаратистичке војске и покушали уклопити резултате тих истраживања у наше теорије о улози војске у развоју". - Вид. детаљније у: Cynthia Enloe, *Полиција, војска и етницитет*, Глобус, Загреб 1990, 38.

сличних научних дисциплина".[6] Тема за ову докторску дисертацију је изабрана и из разлога њене сложене, правно-политичко-безбедносне природе, што подразумева да се истој мора приступити детаљно, систематично, уз коришћење релевантне домаће и стране литературе из свих наведених области. Ова тема биће превасходно анализирана из угла уставног права.[7] Акценат ће бити на начелима демократске и цивилне контроле војске, нормативним решењима у смислу надлежности за вршење предметне контроле, начина на који се она врши, правних прописа који је ограничавају итд. Постојећи прописи ће бити предмет критике, а предложићемо и нека нова нормативна решења. Из наведеног произлази да ћемо предметној проблематици приступити не само de lege lata, већ и de lege ferenda.

Након одабира теме ове докторске дисертације, приликом разматрања проблема истраживања било је потребно формулисати основно истраживачко питање које мора бити у директној вези са називом теме, а потом тему одредити просторно и временски. „У истраживачком процесу избор и дефинисање проблема истраживања је од највеће важности, јер без проблема истраживања не може ни доћи до истраживања. Значајно истраживање се не може спровести на незначајном проблему".[8] Имајући у виду наведено, основно истраживачко питање које ће довести до претпостављених одговора (хипотеза) у овом пројекту докторске дисертације гласи: Да ли облик владавине у држави утиче на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске и позицију и улогу највиших државних органа у функционисању тих механизама?

Предмет овог истраживања просторно је ограничен на Републику Србију и референтне европске државе које представљају репрезентативне примере функционисања демократске и цивилне контроле војске у републикама, са једне стране, и монархијама, са друге стране, као облицима владавине, што значи да се у докторској дисертацији неће разматрати механизми функционисања демократске и цивилне контроле војске у уставним државама које се налазе на другим континентима.

Што се временског ограничења теме тиче, у докторској дисертацији биће разматрани механизми функционисања демократске и цивилне контроле војске у Републици Србији и изабраним референтним европским државама у садашњости. Историјски развој настанка предметних механизама у одабраним државама биће, у случају потребе, обухваћен истраживањем само у мери неопходној за разумевање основних постулата демократске и цивилне контроле војске у тим државама у садашњости. Предмет докторске дисертације биће разматран са аспекта облика владавине у изабраним европским државама. Систем власти у тим државама и облик државног уређења неће бити релевантни у контексту конкретне теме.

Ипак, основни предмет анализе у овој докторској дисертацији биће сва она питања која се тичу механизама функционисања демократске и цивилне контроле војске у нормативним оквирима у Републици Србији као држави републиканског облика владавине. Разматрање овог питања је важно зарад побољшања постојећих, увек осетљивих, цивилно-војних односа у будућности, али и побољшања нормативних решења у циљу обезбеђивања практичне примене

[6] Јелисавета Благојевић, Тројни однос: друштво, војска и цивилна власт у контексту политичке транзиције – случај Сирије, *Војно дело 2/2021*, 32.

[7] „Односи између цивилног и војног сектора имају многе димензије и могу се посматрати из различитих перспектива. Те димензије обухватају односе у сферама моћи и политике, економије и медија, науке и технологије, културе и историје". - Вид. у: Vladimir Rukavishnikov, Michael Pugh, *Civil-Military Relation*, in: Giuseppe Caforio (eds.) Handbook of the Sociology of the Military, Springer, New York 2006, 131. Међутим, у овој докторској дисертацији предметној теми ћемо превасходно приступити из угла уставног права, док ћемо у довољној мери узети у обзир и друге перспективе предметне проблематике на местима где то буде било неопходно.

[8] Радослав Гаћиновић, Избор и дефинисање проблема истраживања, *Политичка ревија 1/2011*, 51.

принципа немешања војске у политику и политике у војску. Поред Републике Србије, изабрали смо још неколико република и монархија са европског континента како бисмо, посматрајући адекватан број држава, утврдили да ли постоје одређене правилности и законитости у односу облика владавине у држави и механизама остваривања демократске и цивилне контроле војске од стране највиших државних органа.

Што се тиче република, изабрали смо Француску, Италију и Чешку. Француска буржоаска револуција је знатно утицала на формирање институционалне, формално-правне поделе друштва на цивилну и војну сферу. Поједине вође револуције сматрале су да војска као институција представља претњу демократији и да је зато потребно одвојити цивилну и војну сферу тако што ће војна бити под контролом цивилне. Ипак, Француска револуција је промовисала војну службу као једно од основних права, али и дужности сваког члана друштвене заједнице. На тај начин, настале су оружане армије које су врло брзо биле прихваћене од стране других држава, нарочито у Европи. Будући да је одлучујуће утицала на одвајање цивилне и војне сфере, формирање цивилно-војних односа и настанак оружаних снага на тлу Европе, Француска је изузетно значајна република у контексту конкретне теме. Поред тога, анализа утицаја облика владавине на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле у европским републикама и монархијама била би непотпуна без Француске као тренутно једине нуклеарне силе Европске уније. Према критеријумима одређеним у извештају Венецијанске комисије, европске демократске државе деле се на постауторитарне и консолидоване демократије.

За разлику од Француске која спада у консолидоване демократије, Италија спада у постауторитарне демократије. Италија је изабрана јер се на њеном примеру може показати утицај републиканског облика владавине на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у постаутоританим демократијама. Подела на постауторитарне и консолидоване демократије је значајна јер у прве спадају државе у којима, поред општих прописа који се односе на све државне институције, постоје конкретније одредбе које се односе на војна питања уопште, а тиме и на демократску и цивилну контролу војске. Са друге стране, консолидоване демократије имају мање уставних одредби које се односе на војску, што услед оскудније уставноправне регулативе може довести до потенцијално већих проблема у пракси у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске него што је то случај у постауторитарним демократијама. У том смислу, на примерима Италије и Француске може се утврдити утицај републиканског облика владавине на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у државама у којима је та контрола детаљније регулисана и у државама у којима је, пак, она нешто оскудније регулисана.

Чешка спада у нове парламентарне демократије средње Европе. После слома социјализма у процесу опште друштвене транзиције, Чешка је била суочена са многобројним потешкоћама у успостављању легалних и институционалних претпоставки остваривања демократске и цивилне контроле војске. Потешкоће су биле приметне у областима деполитизације војске, успостављања контроле над војним судовима и безбедносним службама, успостављања парламентарне контроле над војним буџетом и слично. Будући да је била успешна у решавању тих проблема, на примеру Чешке као младе демократије такође је могуће дати одговор на основно истраживачко питање које смо поставили. Дакле, могуће је утврдити природу утицаја републиканског облика владавине у Чешкој на механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске и улогу највиших државних органа у томе. Из наведеног разлога изабрана је управо Чешка као држава која се успешно изборила са изазовима модерне глобализације у ери транзиције, у шта спада и деполитизација војске.

Што се тиче монархија, изабрали смо Шпанију, Уједињено Краљевство и Данску. Ове државе су изабране како би се утврдило да ли монархистички облик владавине у односу на

републикански облик владавине другачије утиче на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске и позицију и улогу највиших државних органа у функционисању тих механизама. Данска је најстарија европска монархија чији корени потичу из X века и која стога може доста да понуди у контексту предмета истраживања. Она представља репрезентативни пример вишевековног утицаја монархистичког облика владавине на механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске на подручју северне Европе.

Са друге стране, Шпанија и Уједињено Краљевство спадају у уставне парламентарне монархије чији су принципи демократске и цивилне контроле војске веома утицали на функционисање ових механизама у другим европским државама. Због тог изузетног утицаја које су, као велике колонијалне силе, остариле, ове две монархије никако не смеју бити изостављене приликом овог истраживања. Такође, њиховим упоредноправним поређењем може се утврдити да ли постоје одређене законитости у односу између монархистичког облика владавине и модела демократске и цивилне контроле војске у постауторитарним и консолидованим демократијама. Наиме, за разлику од Шпаније која спада у тзв. постауторитарне демократије, Уједињено Краљевство и Данска спадају у тзв. консолидоване демократије. Напред смо већ објаснили значај поделе на консолидоване и постауторитарне демократије у контексту конкретне теме.

Предмет истраживања у конкретном случају припада уставноправној науци, али је и уско повезан са политичким и војно-безбедносним наукама. Са тим у вези, у докторској дисертацији ће бити разматран уставноправни оквир демократске и цивилне контроле војске, односно неће бити анализе међународноправног, политичког и безбедносног оквира осим у мери неопходној за разумевање уставноправног оквира теме докторске дисертације. Такође, неће бити ни анализе демократске и цивилне контроле других снага које чине сектор безбедности, већ искључиво војске.

Имајући у виду напред наведено, један од научних циљева ове докторске дисертације је да се, најпре, прикажу механизми функционисања демократске и цивилне контроле војске у изабраним референтним европским републикама и монархијама. Потом ћемо утврдити заједничке карактеристике и разлике у функционисању тих механизама у изабраним европским државама. Акценат ће бити на утицају облика владавине на њихово функционисање. Након тога, приказаћемо механизме функционисања демократске и цивилне контроле војске у Републици Србији из угла уставног права. На крају, даћемо предлоге неких нових решења која би у нашој држави у перспективи могла да побољшају постојећа нормативна решења у предметној области. Обезбедити квалитетно сазнање о предмету истраживања који се проучава управо и јесте циљ спровођења овог истраживања. Оно има и свој шири, друштвени циљ који се огледа у користима које друштво може да има од самог истраживања. У конкретном случају, за свако друштво је несумњиво корисно да унапреди и побољша правну регулативу демократске и цивилне контроле војске у својој држави, а тиме и обезбеди складније функционисање војске и цивилног друштва. Да бисмо предложили конкретне промене, потребно је да на бази упоредних искустава детектујемо све слабости уставноправног оквира демократске и цивилне контроле војске у нашој држави и потом установимо који су то правци промена и даљег развоја цивилно - војних односа који би у будућности ојачали систем одбране и положај наше државе у међународној заједници у којој је рат постао свакодневница. То нашу тему чини изразито актуелном, што нас обавезује да јој приступимо на свеобухватан начин у циљу доношења исправних закључака.

3. Одабир научно - истраживачких метода

„Природа предмета истраживања, научни циљеви, хипотезе и индикатори захтевају одређене методе и технике истраживања. Може се рећи да смо већ теоријским одређењем предмета истраживања, којим је изражен наш поглед на свет (научни и идеолошки) преузели одговарајуће обавезе у погледу избора и коришћење метода“.[9]

Из тог разлога, у овој докторској дисертацији користићемо плуралистички приступ, односно више научно-истраживачких метода због изузетно комплексне природе цивилно-војних односа и демократске и цивилне контроле војске као уставне институције.

На првом месту користићемо догматски (егзегетички) и нормативни метод. Догматски метод применићемо приликом анализе домаћих и страних доктринарних схватања. Као што смо већ истакли, у српској уставноправној науци нема пуно научних извора који се односе на демократску и цивилну контролу војске. Међутим, ових извора има у политичким, безбедносним и војним наукама. Има и доста правне литературе која се бави остваривањем начела владавине права у модерним демократијама, положајем војске у нашем уставном систему и њеном односу са другим државним органима и друштвом уопште, карактеристикама начела поделе власти итд. Све су то питања која су уско повезана са предметом наше докторске дисертације. Целокупну литературу коју пронађемо проучићемо детаљно, анализирајући њену суштину и међусобно супротстављене ставове, након чега ћемо извести закључке у погледу предмета наше докторске дисертације. Применићемо исти приступ и када је реч о релевантној страној литератури. Што се нормативног метода тиче, исти ће нам омогућити да анализирамо нормативна решења у Републици Србији и изабраним европским државама, а нарочито она која се тичу начела демократске и цивилне контроле војске, надлежности за њено вршење, начина на који се врши, правних прописа који је ограничавају итд.

Наслов докторске дисертације „Демократска и цивилна контрола војске у Републици Србији и изабраним европским државама“ јасно указује да се предмет нашег истраживања неће односити само на нашу државу, као и да се уопште неће односити на државе ван европског континента. Дакле, компаративни метод користићемо приликом поређења функционисања механизама демократске и цивилне контроле војске у изабраним европским државама (укључујући и Републику Србију).

Историјски метод послужиће нам за анализу настанка и еволутивног развоја демократске и цивилне контроле војске на простору бивше Југославије и Републике Србије. Примена овог метода је изузетно значајна и у контексту садашњег уставног уређења у нашој држави, имајући у виду да на садашње карактеристике демократске и цивилне контроле српске војске свакако утиче њихово обликовање током историје наше уставности.

Разматрање проблематике контроле војске од стране цивилних и демократски изабраних органа државне власти не би било потпуно без политиколошког и социолошког метода, с обзиром да војска као уставна институција својим деловањем утиче како на политичке процесе у сфери државно-политичке власти, тако и на динамику друштвених дешавања и промена, а важи и обратно.

[9] Славомир Милосављевић, *Истраживање политичких појава*, Институт за политичке студије Факултета политичких наука Београд, Центар за омладину и пионире Београд, Београд 1980, 113.

Од метода за прикупљање података, користићемо у докторској дисертацији анализу садржаја докумената приликом разматрања позитивноправних норми, извора и релевантне литературе.

4. Хипотезе

На крају уводног дела остаје нам да изложимо хипотезе од којих смо пошли у овом истраживању. На основу истраживања које смо обавили прелиминарно, поставили смо помоћне хипотезе у пројекту ове докторске дисертације на следећи начин:

1) Потребно је одредити минималне услове за остваривање начела супрематије цивилне власти у односу на војну власт у свакој држави јер се на тај начин у модерним републикама и монархијама обезбеђује остваривање демократских вредности и поштовање принципа владавине права и људских права и слобода у друштву.

2) Независно од облика владавине у држави, остваривање механизама демократске и цивилне контроле војске онемогућује задирање војних професионалаца у политичку сферу и обратно, чиме се обезбеђује поштовање начела поделе власти у друштву, са једне стране, и висок ниво професионализма војних структура, са друге стране.

3) Облик владавине у држави одређује положај, улогу и овлашћења шефа државе и владе као органа извршне власти у области функционисања демократске и цивилне контроле војске.

4) Иако је у војној хијерархији најчешће директно потчињен шефу државе као цивилном врховном команданту оружаних снага, а у цивилној (политичкој) хијерархији председнику владе, министар одбране има изузетно сложену улогу да успостави равнотежу између цивилног и војног сектора приликом остваривања механизама демократске и цивилне контроле војске.

5) Парламент, доносећи устав и законске војне прописе, као политички орган цивилне природе дефинише правне оквире поступања војске ограничавајући је тиме у могућности да поступа и употребљава силу искључиво по сопственом нахођењу. Стога је његова улога кључна за очување фундаменталних постулата владавине права и поштовање демократских вредности у држави.

6) Постојање војних судова као органа судске власти или војних омбудсмана као независних органа подиже ниво компетентности у контроли поступања војних лица од стране других војних лица, али може довести у питање легитимитет остваривања демократске и цивилне контроле војске у датој држави.

7) Уколико у складу са начелом поделе власти у европским уставним државама постоје сарадња и контрола између различитих цивилних органа државне власти и њихова супрематија у односу на органе војне власти, повећава се ефикасно функционисање механизама демократске и цивилне контроле војске у свом пуном обиму и капацитету.

На основу изложених хипотеза нижег степена општости, општа (главна) хипотеза од које полазимо у овој докторској дисертацији гласи:

Облик владавине у држави не утиче на природу и смисао остваривања демократске и цивилне контроле њене војске, али утиче на механизме остваривања предметне контроле у систему владавине права и позицију, улогу и значај највиших државних органа у функционисању и остваривању тих механизама.

Имајући у виду сложеност наше теме, надамо се да ће већина хипотеза бити потврђена у потпуности, али не искључујемо могућност ни да неке буду само делимично потврђене или чак у потпуности оповргнуте. У сваком случају, очекујемо да на бази упоредних искустава дефинишемо кључне проблеме у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске у нашој држави, као и да понудимо одговарајуће предлоге који би побољшали постојећу правну регулативу и праксу у предметној области.

II ЦИВИЛНО – ВОЈНИ ОДНОСИ И ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА КОНТРОЛА ВОЈСКЕ У ДРУШТВЕНИМ И КОНСТИТУЦИОНАЛНИМ ОКВИРИМА

1. Функција одбране као примарна функција државе од њеног настанка

Не постоје правна правила о начину настанка државе. За њено постојање је довољно да она фактички постоји у пракси, а ирелевантно је на који начин је настала. Она настаје спонтано протеком времена. „Држава настаје по природи и важнија је него појединац. Ако појединац издвојен (из целине) није сам себи довољан, односиће се према целини као и други њени делови. А онај ко не може да живи у заједници или коме ништа није потребно јер је сам себи довољан, није део државе, те је или звер или бог“.[10] Објашњавајући становиште по којем је држава виша нужност, Слободан Јовановић наводи да је „држава наметнута човеку вишом Божијом вољом, - и пошто је та виша воља извор и самог моралног закона, то држави не треба бољег оправдања од њеног божанског порекла“.[11] Има много различитих чинилаца који утичу на настанак државе. Њихова снага не може се прецизно одредити у пракси јер је немогуће проценити самостално деловање сваког од тих чинилаца. У том контексту, битно је рећи да политика има шири друштвени оквир него право. „Целокупна политика никада се не своди на право, нити реално може бити сведено на право. Политика садржи у себи и друге елементе, компоненте, а не само правне. Као посебна структура право се налази унутар политичке структуре, тако се нашло у процесу политичког конституисања друштва. Из тога процеса настаје најмоћнија и најважнија организација - држава. Држава ствара и примењује право, а право регулише њену организацију и делатност, што је чини правном организацијом ... И држава и право су политичке творевине, врше одговарајућу политичку улогу, израстају и функционишу у склопу политичке структуре“.[12]

Са тим у вези, једна заједница постаје држава чим њени чланови стекну територију на којој организују своју политичку власт, те је јасно да држава има три главна елемента: становништво, територију и власт. Правилима власти се становништво мора покоравати на датом територијалном подручју. Марсел Прело истиче да „моћ државе која физички доминира над свим осталима и која у начелу може интервенирати у свим подручјима у којима над њом не доминира нека друга конкурентска државна власт, врши се према правилима ... Државна је власт тако власт која се врши према правилима, односно „власт по праву““.[13] Уколико се воља

[10] Аристотел, *Политика*, Bigz publishing d.p., Београд 2003, 6.

[11] Слободан Јовановић, *О држави – основи једне правне теорије*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1922, 41.

[12] Слободан Благојевић, *Грађанско друштво, политичка држава, правна држава*, Културно-просвјетна заједница Подгорице, Подгорица 2002, 140. Објашњавајући сложеност појма политика, Најдан Пашић истицао је да „политика спада међу оне појмове у политичком речнику и свакодневном говору које карактерише истовремено ширина употребе и многосмисленост и непрецизност садржаја ... Прво, реч политика има вишеструк смисао и употребљава се да означи феномене који, мада у основи сродни међу собом, представљају различите видове ствари, различите конкретне појаве и комплексе појава. Друго, дефинисање политике у ширем смислу задире директно у проблем природе основних друштвених односа и није никако ирелевантно с гледишта интереса различитих друштвених група ... И треће, садржај политике и политичког, видови њиховог испољавања и област простирања мењају се у већој или мањој мери са типом друштва и карактером основних друштвених односа“. – Вид. у: Најдан Пашић, *Упоредни политички системи*, Институт за политичке студије Факултета политичких наука Универзитета у Београду, Београд 1978, 17.

[13] Марсел Прело, *Политичке институције*, Политичка култура, Загреб 2002, 25.

власти не поштује, у држави се апаратом њене принуде може изнудити то поштовање. Која ће лица спроводити вољу власти зависи од правних правила која у држави важе, тј. у сваком моменту се мора знати ко спроводи државну вољу и у границама којих овлашћења. У супротном, свако би могао да поступа по сопственом нахођењу, без било каквих ограничења, што би довело до анархије.

Има пуно фактичких начина на које држава може настати. Уопштено говорећи, „држава настаје из људске потребе. Људи имају различите вештине и способности које им обезбеђују узајамне предности. Због тога они теже да живе у групама у којима постоји елементарна подела рада: пољопривредници, обућари, ковачи и друге занатлије“[14], али и правила по којима сви морају да поступају како би њихово функционисање било уређено. То обезбеђује једино држава. Разликујемо државе које су током историје настале на праван и противправан начин. У првом случају, ради се о државама које приликом свог настајања нису нарушавале правни систем неке друге државе, а у другом случају, реч је о државама које су то чиниле. Ова подела има далеко већи значај у политичком него у правном смислу јер начин настанка државе може бити од утицаја у погледу њеног признања на нивоу међународне заједнице. Правни систем једне државе важи на њеном територијалном подручју. Међутим, ако се један део државе одвоји и постане нова држава, стари правни поредак се на њу неће односити. По његовим правилима једино могу одговарати сва она лица која су својим деловањем довела до отцепљења дела једне државе и стварања нове државе. Дакле, на нову државу неће се односити стари правни систем, осим у делу евентуалне одговорности оних који су насупрот старом правном поретку створили нову државу. До оваквог начина стварања нове државе најчешће долази насилним путем, услед буне или грађанског рата. Са друге стране, могућа је и варијанта да се неколико држава мирним путем споји у нову државу (нпр. нова италијанска држава). Важно је истаћи да у том случају нова држава не настаје на основу правних система држава чијим је спајањем настала, већ настаје фактичким путем када је то у интересу држава које су се спојиле. Ниједна држава не предвиђа својим прописима да спајањем може престати да постоји.

Тешко је прецизно одредити начин и време када је током историје држава настала. Оно што је сигурно јесте да су јој претходиле племенске заједнице чији су чланови били повезани крвним сродством.[15] У њима није било праве власти јер су сви сродници потпадали под родитељску власт породичног старешине - првог међу једнакима у датом племену. Односи међу крвним сродницима у племенској заједници темељили су се на осећају једнакости и солидарности. Племенска заједница која је временом надрасла свој начин функционисања формирала је државу. Међутим, до тога није дошло само по себи. Примитивна племена су се размножавањем најчешће цепала на уже целине (тзв. братства), тј. нису формирала државу. Чланови племенске заједнице су све слабије осећали своју племенску припадност, што је водило цепању и слабљењу племена. Дакле, пука репродукција међу члановима племенске заједнице није сама по себи доводила до вишег нивоа развоја племенске заједнице и њеног прерастања у државу. За то је био потребан утицај спољашњих фактора. Прве државне организације настајале су у ситуацијама када је једно племе било приморано да се брани услед сукоба са другим племеном. У јеку борбе за опстанак, било је потребно хијерархијски

[14] Ранко Орлић, *Друштвена организација и политичка власт*, Ц-принт, Београд 2000, 31.

[15] „Човек је, по самој својој природи, упућен да живи у заједници са другим људима у друштву. Заједнички, друштвени живот, то је његово право природно стање, то је за њега закон природе, чији је и он део, јер је, по самом свом природном склону, човек немоћан да сам собом задовољава све своје животне - физичке, материјалне, умне и моралне - потребе, већ то може да постиже само у заједници са себи сличнима, тј. у друштву са другим људима. Друштво је, према томе, и ради тога, битни услов човечијем животу и неопходно потребно његовом развићу, тако да човек нити може, нити је икада могао, да живи без, ни ван, друштва“. - Вид. у: Љубомир Дабић, *Војно судство*, II година Ниже школе Војне академије, Београд 1926, 3-4.

организовати и војно дисциплиновати све чланове племенске заједнице. Циљ је био победити у сукобу са другим племеном. Нападнута племенска заједница морала се заснивати на војном устројству како би се одбранила од племена које је напада. То се односило и на племенску заједницу која је нападом на друго племе иницирала сукоб. Племенска заједница више није почивала само на родбинским односима, већ је веза између крвних сродника добила и свој правни карактер. Та правна веза огледала се у њиховом односу потчињености истом војном старешини који је наредбодавно управљао ратним сукобом.

Са друге стране, државне организације су настајале и у ситуацији добровољног удруживања два или више племена против заједничког непријатеља. Дакле, више је него јасно да је државна организација још у свом зачетку имала војни карактер. Настајала је приликом сукоба између племена, али и на нивоу само једног племена у случају његове угрожености од потенцијалног напада другог племена. У тим ситуацијама долазило је до потчињавања племенске заједнице војној организацији и субординацији. Тада је долазило до неједнакости у племену. Немогуће је да војска постоји без разликовања старијег и млађег, претпостављеног и потчињеног, наредбодавца и извршиоца. У племенским заједницама војни старешина је био онај који је најспособнији. Он није морао бити уједно и породични старешина у племену. Суштина је била да се остваре војне победе у сукобима са другим племенима.[16] Из наведеног јасно произлази да је држава настала као војна заједница која почива на дисциплини и хијерархији. Циљ је био да се те заједнице одбране од напада других племена, али и да се на нивоу саме заједнице, у њеној унутрашњој организационој структури, успоставе ред и поредак. Тај ред је значио да закон мора бити једнак за све и да не сме једноме нешто бити допуштено, а другоме забрањено.

Дуго времена током историје држава се одржала искључиво као војна организација у циљу заштите њене безбедности.[17] У том периоду људи су својим личним напорима доприносили културном напретку државе, док је она била усредсређена искључиво на војно-одбрамбене функције. Међутим, у модерно доба држава улаже напоре и у области свог културног развоја, али ипак и тада у основи представља војну установу. Наиме, потребно је да држава постоји да би могла да се успешно развија у свим сферама друштвеног живота. Без војне организације, опстанак државе није могућ. У тој ситуацији она постаје „лак плен“ за

[16] „Некада су народи водили ратове тако што би голом силом преотимали једни другима оно што су сматрали да је вредно. Временом је концепт ратовања промењен, и само се у изузетним случајевима примењује гола сила. Савремени облик ратовања зове се „манипулација“, а циљ му је исти као и у случају других облика ратовања – поробити или убити човека и одузети му оно што поседује“. - Вид. у: Мирољуб Петровић, *Ко влада светом*, Metaphysica, Београд 2008, 14.

[17] „Безбедност и сигурност представљају део основних људских потреба. Током живота људи пре свега траже сигурност и безбедност унутар породице, а затим и унутар родбинских односа, локалне заједнице и региона и, коначно, унутар националне државе. У модерном свету, потреба постојања безбедности проширена је и на међународну и глобалну заједницу. Можда звучи сувише поједностављено тврдња да новорођенче у почетку тражи сигурност унутар породице, а да затим, како одраста, све више схвата међународни, тј. глобални значај појма безбедности. Овај претпостављени процес учења је, у ствари, контрадикторан. Заједница, држава или међународна заједница могу угрозити сигурност унутар породице. Слично томе, безбедност унутар заједнице или региона могу угрозити држава, међународни сукоби и сл. У стварном животу све је још компликованије. Осећање сигурности једног човека произилази из вредносног система његове личности. Заснива се на друштвеној и културној традицији...“. – Вид. у: Јан Хартл, *Значај јавног мњења у креирању безбедносне и одбрамбене политике*, у: Мирослав Хаџић, Милорад Тимотић, *Јавност и војска*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2006, 15. Радослав Гаћиновић појашњава да је безбедност „један од основних мотива делатности човека и друштва посматран кроз историју и, несумњиво, један од глобалних проблема савремене епохе ... Суштинска активност државе и субјеката међународне заједнице мора бити усмерена ка афирмацији идеје која ће заиста сачувати човека“ и учинити да не буде третиран као „обична кап у океану“. - Радослав Гаћиновић, Политика безбедности малих држава, *Српска политичка мисао 1/2018*, 170.

друге војно устројене државе. Срђан Благојевић зато објашњава да „све државе, почев од најстаријих па до савремених, изграђују и организују, у складу са карактером свог друштвено - политичког система, своју функцију безбедности. Дакле, држава се увек бринула о својој безбедности. Неки аутори сматрају да је и држава настала као творевина којом се неко друштво супротставља свим облицима и изворима спољног или унутрашњег угрожавања. Кроз историју, безбедносна функција државе остваривала се различитим мерама, активностима и субјектима чија се суштина деловања и друштвени циљеви нису мењали“.[18] Стога, логично је што је држава од свог настанка па до данас, у основи, војна организација.[19] Државној вољи су потчињени сви људи који живе на подручју њене суверене власти. Она њима заповеда прописивањем правног поретка који се мора поштовати. Уколико то није случај, држава може употребити средства принуде преко полиције и војске како би обезбедила неометано функционисање својих политичких институција.

Макс Вебер зато и наводи да се „социолошки модерна држава може дефинисати само на основу једног специфичног средства које је својствено њој ... средства физичког насиља“.[20] „Али, како и колико се моћ група и појединаца ослања на употребу силе, односно користи друга друштвена средства (ауторитет, сагласност са друштвеним циљевима и вредностима, идеолошку индоктринацију и политичку манипулацију) Вебер у то питање није детаљније улазио“.[21] „Држава једина има монопол примене физичке силе. Принуда може бити нормативна (законски прописи – законска норма која нешто наређује, забрањује или ограничава судство) и/или, у крајњем случају, физичка (полиција, војска)“.[22] Међутим, тај монопол је легитимни и управо то чини разлику између државе и политичких група које су током историје претходиле њеном настанку и „које нису биле легитимне за примену насиља, а у њима је постојала власт људи над људима. Таквих група има и данас. Шта су друго политичке странке него то. У њима чак може да постоји и насиље, али оно није легитимно. Држава се од таквих група разликује управо по томе што је у њој власт људи над људима легитимна. Остварује се и одржава признатим насиљем. Због тога се може рећи да држава постоји тамо где се подвлашћени покоравају ауторитету на који се позивају они који тренутно владају. С обзиром на разлоге ауторитета Вебер је облике владавине поделио на традиционалне и рационалне. Та подела се и данас прихвата у модерној теорији политике“.[23]

Држава је одувек имала велики број својих функција. Функција одбране је од самог настанка државе била њена примарна функција, а моћ државе огледала се у моћи њене војске. „Да би се одбранила од спољашњих нападача, а и од рата у себи самој, држава мора да има

---

[18] Срђан Благојевић, *Политички систем*, Медија центар „Одбрана“, Београд 2018, 45-46.

[19] Погрешно би било све политичке творевине које су настале током историје називати државом иако је и у њима постојала одређена власт. У том смислу, потребно је разликовати их од државе. „Ако се, на пример, све политичке творевине у историји које поседују неку власт скупно назову државама, постоји ризик да се помешају историјске епохе и да се битно различите појаве подведу под један назив, што води недопустивим поједностављивањима и нетачним закључцима. А власт човека над човеком је старија од државе. Према употреби речи држава може се поуздано утврдити да се све политичке творевине у Европи пре настанка централизоване власти апсолутних монархија и њихове суверености нису називале државама. У антици су те творевине носиле називе *polis* и *civitas* ...“. – Љубомир Тадић, *Политиколошки лексикон*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1996, 44.

[20] Макс Вебер, *Привреда и друштво* - Том други, Просвета, Београд 1976, 432.

[21] Михаило Поповић, *Физичка сила, друштвена моћ и сагласност*, у: *Зборник Матице Српске за друштвене науке 78/1985*, 10.

[22] Радослав Гаћиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд 2012, 32.

[23] Јован Марјановић, *Политичке странке и модерна држава*, Академска мисао, Београд 2001, 12.

такво уређење које омогућује да она победи све остале државе. Ради тога циља се закони и доносе. Главни је услов да држава има неколико основних обележја – пре свега, да буде слободна, затим, да буде заснована на разборитости и уједињена. О томе законодавци треба да воде строго рачуна када доносе законе“.[24] Војска се током историје развијала паралелно са државом јер је развој друштва условио потребу за напретком војних структура. Постојала је свест да војска мора бити обучена и спремна да брани друштво да би оно могло опстати. „Нема војска никаква посебна својства која не карактеришу народ. Дакле, то што важи за народ, важи и за војску. Да ли је народ храбар, патриотски, да ли је одан демократским вредностима, било како да се одговори – важи и за народ и за војску“.[25] Војска је била симбол јединства нације и снаге државе. Њен главни задатак односио се на одбрану државног суверенитета и територијалног интегритета и обезбеђивање мира у друштву.

У старој Грчкој, војна обавеза се односила на све мушкарце од 20 до 60 година живота. Њоме нису били обухваћени једино робови и странци. У старом Риму, редован начин за империјалистичко освајање територија и проширење царства био је рат. Моћна војска је била окосница јаке римске државе. Војна обавеза се односила само на слободне грађане, а Римљани су поседовали најамничку војску. Такав тип војске постојао је и од почетка феудализма па све до настанка буржоаских армија. Подразумевао је да војни старешина има своје поданике – најамнике чије је војне услуге продавао за новац трећим заинтересованим лицима. У средњем веку војна обавеза се односила на племиће и феудалце због изузетно високих цена војне опреме и оружја. Тада су само они чинили мање војне савезе. Временом су ти војни савези проширивали своје саставе новим људима и куповином већег броја оружја и војне опреме. На тај начин су настале веће војне армије које су почивале на принципу опште војне обавезе.

У периоду од Француске буржоаске револуције па до Другог светског рата, запажену улогу имале су буржоаске армије. Војска је била састављена од представника владајуће класе и обичних војника. Задатак оружаних снага је био да брани политички систем државе, али и интересе владајуће класе нарочито у области одбране и спољне политике. Војска је тада обављала и улогу полиције. Била је задужена да се избори и са побуњеницима у друштву. Имајући у виду наведено, закључујемо да су током историје постојали модели најамничке (професионалне) и буржоаске војске које смо напред објаснили. Идеја о народној армији јавила се тек потом међу јакобинцима током Француске буржоаске револуције. Ова армија је у Француској и формирана декретом из 1793. године. Сматрало се да се једино наоружавањем народа може постићи заштита људских права и слобода у друштву, а да професионална војска увек може да злоупотреби своју моћ зарад нарушавања тих слобода и права и угрожавања функционисања демократских институција. Било је чак и оних који су сматрали да је војска највећи непријатељ своје државе. Свака власт, па и војна, по природи је „једно зло, треба да се расподели тако да је нико нема довољно и према томе да је не би злоупотребио, а појединцима, снабдевеним правима грађана, има се дати слобода стварања у свим сферама заједничког живота“.[26]

Зато је тада у Француској извршена подела друштва на цивилну и војну сферу. Војна служба је стављена под контролу цивилних органа власти и народа као носиоца суверенитета, али је представљала не само право, већ и дужност сваког члана друштвене заједнице. То је

[24] Платон, *Закони*, Београдски издавачко-графички завод, Београд 1971, 10.

[25] Драгољуб Мићуновић, у: *Цивилна контрола оружаних снага: зборник радова са стручног скупа,* Београд 2001, 19.

[26] Јован Ђорђевић, *Либерална држава, држава регулатор, корпоративна држава и планска држава*, Штампарија „Раденковић“, Београд 1940, 322.

било потребно у циљу одбране државе. На тај начин настале су оружане армије које су потом прихваћене од стране других европских држава. Идеја народне армије трајала је и током два светска рата. Из потребе контроле војске развила су се три правца вршења исте. Либерални правац се огледао у намери да се војска стави под контролу државне политичке власти тако што ће јој се ограничити политички утицај у држави и максимално смањити војни буџет и број професионалних војних лица. Постојала је свест да на цивилним политичким органима треба да почива тенденција очувања демократских вредности у друштву и заштите људских и грађанских права и слобода. У том смислу, било је потребно ограничити утицај војске на политику и не дозволити јој да одлучује о политичким питањима у друштву.

Конзервативни правац се огледао у јачању војног професионализма приликом одлучивања у области одбране, али и јачању утицаја војске на политичке процесе у друштву уз поштовање надлежности политичких органа власти. Конзервативци су били свесни да војска може да злоупотреби моћ коју има и нанесе штету друштву, али су сматрали да је то мање опасно од ситуације у којој држави прети спољашња опасност. Милитаристички правац подразумевао је да су војна лица кључне личности у политичком систему једне државе, а да је у државама у којима то није случај потребно успоставити уставно-политички поредак у којем ће војна лица имати потпуну или макар делимичну власт у држави. „Милитаристи перманентно потцењују демократију и нападају њене институције. Милитаристи високо вреднују и цене структурална и организациона својства војне организације и препоручују их целокупном друштву, при томе испољавају изразито негативан став према политици и политичарима. Политику оцењују као себичну и штетну активност, прљаву и за племенитог човека несигурну игру. Политичаре сматрају површним, нестручним, корумпираним сплеткарошима“.[27] Акценат стављају на трајну доминацију војске у уставно-политичком систему државе. А „политички систем посматра стабилност једног друштва у изградњи политичких установа, које се могу временом мењати било услед своје застарелости, било због промена односа снага у самом друштву“[28] које могу довести до тога да војска загосподари политичким институцијама. Војна професија сматрала се најелитнијом, а нетрпељивост према демократским институцијама попут парламента била је немерљива у свим милитаристичким државама. „Данас је милитантна демократија углавном друго име за борбу против политичког екстремизма, која у уставним демократијама подразумева ускраћивање или ограничавање политичких права и слобода, пре свега слободе удруживања и слободе говора“.[29]

У бившој СФР Југославији постојао је концепт општенародне одбране који се заснивао на идејама о народној армији и тоталној одбрани. Идеја тоталне одбране сматрала се погодним решењем за одбрану малих држава од напада снажних држава. Војне снаге социјалистичких држава састојале су се од представника радничке класе и биле су под снажном контролом комунистичке партије. Поред стручног и каријерног напредовања, њима је војска омогућила социјалну афирмацију у друштву и шансу да утичу на динамику политичког живота у држави. Иако прихваћен од стране свих социјалистичких држава, концепт општенародне одбране није у потпуности спроведен у пракси јер је било опасно дати оружје ономе ко је противник владајуће политичке идеологије у држави. Све социјалистичке војске су од најранијих дана своје историје биле у служби идеологије комунистичке власти. Војска је имала и политичку функцију, а каријерно напредовање официра зависило је од релевантних политичких чинилаца

[27] Винко Пандуревић, *Социологија војске*, Штампарија Соколац, Српско Сарајево : Универзитет 1999, 96.

[28]Драган Петровић, Горан Буџак, *Промене политичког система Србије*, Хектор Принт, Београд 2007, 16.

[29] Виолета Бешировић, *Институционализација и „девитализација“ милитантне демократије у Србији: случај забране удружења*, у: Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2014, 153.

у држави. „У условима неприкосновене владавине једне партије – комунистичке, основни интерес свих актера у систему националне безбедности био је заштита монопола власти те партије. Као важан ослонац режима, службе безбедности уживале су привилегован положај, а на челне позиције ових служби и низа великих, углавном трговинских, предузећа која су оснивана за обезбеђење знатних новчаних фондова за финансирање операција служби, постављани су људи у које је државно-партијска елита имала велико поверење. Њој су једино и полагали рачун о свом раду“.[30]

Може се рећи да је била присутна политизација војних снага у друштву. Концепт општенародне одбране је тежио да успостави баланс између политичког система државе и саме одбране, што је довело до проблема у функционисању одбране као најважније функције државе. Због тога је и настала тзв. Територијална одбрана која је имала за циљ да све друштвено-политичке заједнице у држави имају своје оружане снаге које ће бити полицијски организоване. То се односило на сва предузећа, општине, месне заједнице, покрајине. Идеја је била да се одбрана државе распореди на већи број друштвених субјеката на ужим територијалним подручјима, а да се паралелно задржи постојање стајаће војске у виду Југословенске народне армије (ЈНА). Територијална одбрана се у рату односила на полицију и све друге оружане групе. Југословенска народна армија и Територијална одбрана су одређене као оружане снаге које су под контролом и командом савезне власти. На нивоу република у СФРЈ су успостављене Територијалне одбране. То су биле тзв. републичке војске чији је настанак утицао на распад савезне државе. Оне нису поштовале наредбе председништва СФРЈ, нити су имале неких веза са савезним властима, што је све водило ка потпуној дезинтеграцији тадашње југословенске државе. „Данас је концепт државе без сумње прихваћен као еквивалент концепта организованог политичког друштва и користи се независно од огромних разлика које карактеришу различите државне поретке. Међутим, порекло савремене државе налази се у процесу институционализације политичке моћи која настаје као последица споре револуције на подручју Европе“.[31]

Безбедносна функција државе подразумевала је повезивање правно-политичког поретка и друштва у датој држави у циљу обезбеђивања поштовања донетих политичких одлука, уз употребу принуде у случају потребе. Такође, ова функција обухватала је и заштиту политичких институција у друштву и обезбеђивање њиховог функционисања у пуном капацитету. Војска је током историје одувек имала главну улогу у остваривању безбедносне функције државе. Њен настанак текао је паралелно са настанком државе. Начин на који је војска функционисала разликовао се од државе до државе, али је у суштини свакој војсци као делу државног апарата примарна функција била функција одбране државе и заштите њеног уставно - политичког поретка и суверенитета. И данас „скоро све нације препознају и признају потребу за националном одбраном, а стога и потребу за националним оружаним снагама“.[32]

Дакле, „основни узрок постојања војске јесте нужност одбране државе, чак и када је она скопчана са великим ризицима. Војска, дакле, обавља једну од основних функција сваке државе - одбрамбену функцију, функцију заштите спољних граница државе. Та основна функција војске - одбрана државе од спољне агресије, уставноправно се изражава као одбрана суверености и територијалног интегритета државе. Поред ње, војсци се нормативно или

[30] Богољуб Милосављевић, Предраг Петровић, *Безбедносно - обавештајне службе Републике Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2009, 225-226.

[31] Вид. детаљније у: Ђузепе де Верготини, *Упоредно уставно право*, Београд 2015, 141.

[32] Louis L. Boros, *Civilian Control or Civilian Command?*, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva 2003, 1, http://old.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/024.pdf, / 20.октобар, 2025.

стварно додељује и једна унутрашња функција, која се одређује као заштита уставног поретка“.[33] Војска је заправо и настала из тог разлога. Њен састав, величина и опрема зависили су од правног поретка државе, њеног политичког система, геостратешког положаја, нивоа развоја њене демографије и друштва у целини. Војска је увек била повезана са свим државним институцијама у друштву. Само тако је могла бити успостављена унутрашња кохезија на нивоу државе, што је предуслов за њен даљи напредак у свим сегментима друштвеног живота. Војска је почивала на бирократији и израженој хијерархијској организацији у којој се тачно знало ко шта у сваком тренутку ради. Лични односи између војника били су ирелевантни наспрам нужне потребе да се обезбеди функционисање војске. Акценат се стављао на њихову формалну повезаност јер су поступања свих војних лица одувек јасно дефинисана правилима службе и другим правним прописима у држави. Њихов међусобни однос је свакако у највећем броју случајева почивао на осећају узајамног поштовања и солидарности и постојању заједничких циљева. Од војника се очекивало да општи интерес стави изнад свог личног. Друго питање је да ли је тако било у пракси. Одговор вероватно зависи од сваког конкретног случаја понаособ. Независно од тога, војне армије су најчешће биле потчињене цивилним органима политичке власти који су неретко, иако изабрани од стране народа, суштински били удаљени од народа.

Идеја је била да се спречи да оружане армије злоупотребе моћ коју имају у друштву, али тако да се обезбеди да поштују владавину права и демократске институције обављајући своју основну функцију – одбрамбену функцију од свих оружаних угрожавања споља. Управо је та идеја и представљала полазну основу за успостављање цивилно-војних односа у друштву и демократске и цивилне контроле поступања војних структура. „Потреба за надзором над војском, а касније и над сектором безбедности, као основним носиоцем силе у друштву, егзистира практично од самога настанка државе. Владаоци свих друштвених епоха тежили су да остваре контролу над њима и употребе их у складу са својим интересима, те уједно да спрече окретање војске против њих самих“.[34] „Однос између цивилних власти и оружаних снага је од кључног значаја за демократску политичку стабилност, креирање одбрамбене политике и међународну безбедносну сарадњу. Многе нације, посебно оне које су тек недавно изашле из ауторитаризма, суочавају се са хитном потребом да успоставе цивилно-војне односе у демократским оквирима“.[35]

Такође, чињеница је и да могућност настанка спољашње безбедносне претње утиче да се у држави формирају стабилни цивилно - војни односи који снагом своје кохезије могу да јој обезбеде адекватну заштиту и одбрану од непријатељских војних снага. У супротном, држава у којој нема сарадње између цивилног и војног сектора врло вероватно не би била у могућности да се на адекватан начин одбрани од агресора и сачува свој суверенитет и

[33] Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд 1997, 341.

[34] Зоран Јефтић, Михајло Лаловић, *Цивилно-војна сарадња стварност и потреба*, Медија центар „Одбрана“, Београд 2011, 23.

[35] Plamen Pantev, *Civil-military relations and democratic control of the security sector,* Sofia 2005, 6. Richard Cohen појашњава да „остваривање правог односа између војника и изабраних политичара и њихових цивилних службеника представља дилему за доносиоце политика, цивилне бирократе и професионалне војнике државе још од настанка демократије“, што указује на изузетну сложеност ових односа од њиховог настанка. - Вид. у: Richard Cohen, *Civil-Military Relations: Continuity and Change in an Age of Terror*, in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relatinos in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany 2005, 37.

територијалну целовитост.[36] Таква држава би престала да постоји, што указује на неопходност практичног остваривања њене одбрамбене функције као услова за даље остваривање свих њених других функција у пракси.[37]

2. Војна моћ и цивилно-војни односи у друштву

Да бисмо могли говорити о војној моћи, неопходно је уопштено објаснити појам моћи, разлоге због којих људи желе да имају моћ и различите врсте моћи које постоје у савременим друштвима. „Моћ, схваћена у најопштијем смислу, суштински представља потенцијал да се утиче на друге субјекте да раде оно што ми желимо, што они иначе не би урадили слободном вољом“.[38] „Моћ је сложена димензија већине друштвених односа, и она конституише чак и најинтимније односе међу људима. Схватања моћи се разликују по томе како моћ настаје, како се увећава или смањује, како се одржава или нестаје, и како се односи према променљивости друштвеног и индивидуалног живота“.[39] Сама моћ се, најпре, јавља у животињским чопорима. Најкрупнији вук узима плен, а ситнији вукови тада престају да се отимају око њега и почињу да траже други плен. Лав који осваја женку је најснажнији мужјак, а слабији лавови могу само о тој женки да „маштају“ итд. Извор моћи је непресушна животињска потреба да имају оно што друге животиње немају, као и да имају доминантни утицај у одређеној популацији.

Исто се односи и на људе. Моћ је социјални феномен који је постојао у свим историјским периодима у односима међу људима. Она је покретачка снага људима да спроводе најразличитије активности како би задовољили своје потребе, циљеве и амбиције. „Моћ постоји у два облика, формална власт и неформални утицај, при чему оба могу бити мерена према њиховом интензитету и обиму ... Формална власт има за последицу контролу понашања једне особе од стране друге на основу њихових положаја у једној утврђеној друштвеној структури ... Постоје, такође, и неформални односи путем којих једна особа, или група особа, контролише понашање других особа, не зато што заузимају посебан положај у формалној структури, већ зато што контролишу друге врсте санкција и награда. Овај утицај може да

[36] За успешну одбрану државе акценат мора бити на стабилним цивилно-војним односима и снажном војном фактору. Питање је „колико је то у свакодневном видокругу политичара и грађана. Посредно, то се може закључити из односа према развоју оружаних снага и буџетској политици у сегменту одбране. Ако се та буџетска политика стави у однос према безбедносним изазовима једне епохе, једног времена, процена о цивилном фактору је утемељенија и сигурнија“. - Вид. у: Миле Бјелајац, *Дипломатија и војска: Србија и Југославија 1901-1999*, Медија центар „Одбрана“, Академија за дипломатију и безбедност, Београд 2010, 11.

[37] Одвраћање од агресије на државу није само функција одбране. „Спољна политика и одбрана земље нераздвојно су међусобно повезани. У својим свакодневним активностима спољна политика се сусреће са разним врстама насртаја на нашу земљу ... Веома значајна функција спољне политике, што је уједно функција и система одбране, јесте одвраћање од агресије на нашу земљу“. - Вид. у: Мићо Ћосић, *Спољна политика Југославије и народна одбрана*, Народна армија, Београд 1975, 18-19.

[38] Вељко Благојевић, *Моћ и сила - Србија и војни фактор у међународној политици*, Медија центар „Одбрана“, Београд 2022, 20.

[39] Александар Фатић, *Корупција и јавна моћ*, у: Добривоје Радовановић, Александра Булатовић, Корупција, Центар за менаџмент, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2005, 91.

проистиче из угледа личности, богатства, знања, престижа, пријатељства, сродства, или из низа других разлога“.[40]

Иако се испољава у различитим облицима, моћ остаје есенција свих социјалних релација. Професор је надмоћан у односу на студента, војска као оружана сила је надмоћна у односу на појединца, директор предузећа је надмоћан у односу на свог запосленог итд. Физичка снага сваког човека је одраз његове моћи или немоћи. Постоје и друштвена моћ, политичка моћ, економска моћ, духовна моћ, моћ природе. „Моћ, наиме, као и гас, има особину да се шири на сав расположиви простор, па ће се, ако јој је извор у једној области, убрзо прелити и у остале те, рецимо, из економије покушати и према политици, медијима, култури итд. Такође има особину да се претвара из једног облика у други. Рецимо, крупни бизнис има велику економску моћ, али утиче и на државну политику. Политичари поседују друштвену моћ сразмерну њиховом положају у државној хијерархији, али и те како утичу на дистрибуцију економске моћи“.[41] „Као што енергија једне врсте може да се претвори у другу врсту, тако и једна врста моћи (политичка, економска, војна, утицај на јавно мњење, моћ свештеника и др.) може да се преобрази у неки други облик.[42][43]

Политичка моћ је главни предмет проучавања политичких наука. Она подразумева способност носилаца политичких функција да снагом свог друштвеног утицаја остваре циљеве који могу бити општи, у интересу друштва, али и лични. Та моћ ће бити још већа уколико политичар успе да оствари своје циљеве убедивши народ да заправо поступа у његовом интересу. Људи желе да имају моћ из различитих мотива. Једни сматрају да ће им то омогућити да себи приуште све оно што немоћнима и мање моћнима није доступно, те да ће имати и далеко већи утицај у друштву. По неким другима, извор жеље за моћи је у константном човековом осећају несигурности и страха. Онај који стекне моћ може да контролише околину и да се самим тим осећа јаче и спокојније. Постоје и они који сматрају да сваки човек инстинктивно по природи ствари жели да има моћ подједнако као што има потребу за храном и репродукцијом врсте итд.

Што се тиче војне моћи, она омогућава војним лицима да снагом свог професионалног ауторитета издејствују доношење жељених одлука у систему одбране, али и да утичу на динамику друштвених токова и политичких процеса у одређеној мери. „Војна моћ показује способност државе да у складу са принципом самопомоћи, осигура властиту позицију, заштити државу од спољних непријатеља, односно да извршава задатке који проистичу из уставне улоге војске, или улоге коју дефинише руководство државе, ради заштите од војних снага других држава“.[44] Ако је војска изузетно моћна у једном друштву, цивили су по природи

---

[40] Семјуел Хантингтон, *Војник и држава: теорија и политика цивилно-војних односа*, Земун : Прометеј; Београд : Центар за студије Југоисточне Европе : Факултет политичких наука : Дипломатска академија Министарства спољних послова Србије и Црне Горе, Београд 2004, 97-98.

[41] Ненад Кецмановић, *Политика, држава и моћ: студије из политичке теорије*, Факултет политичких наука у Београду, Чигоја штампа, Београд 2009, 160.

[42] Војислав Становчић, *Моћ и легитимност*, ЈП Службени гласник, Београд 2006, 27.

[43] У вези са тим, разликујемо формалну и неформалну моћ. „Формална моћ званично припада службеницима и одељењима. То је моћ која се користи за извршавање дужности, у које спадају широка овлашћења највиших руководилаца и, на пример, доста ограничена моћ одељења за правне послове. Насупрот томе, неформалну моћ примењују људи који имају способност да утичу на друге да делују у складу са њиховим жељама...“. - Вид. више у: Скот Катлип, Ален Сентер, Глен Брум, *Успешни односи са јавношћу*, ЈП Службени гласник, Београд 2006, 253.

[44] Винко Пандуревић, Моћ и сила у креирању светског поретка – руско-украјински сукоб, Факултет за пословне студије и право Универзитета „Унион - Никола Тесла“, Београд 2023, 61.

ствари немоћни. То значи да је степен заступљености војне моћи у друштву обрнуто пропорционалан степену заступљености моћи цивилних структура. Управо зато демократска и цивилна контрола војних снага и обезбеђује да се та војна моћ у једном друштву умањи, а у којој мери ће до тога доћи зависи од државе до државе. Не постоји један општи одговор на то шитање. Цивилна и демократска контрола оружаних снага је „захтев тренутка у коме живимо, али и услов укључивања у интегративне процесе у Европи, а посебно у системе колективне безбедности. То је, међутим, још више потреба демократског друштва које ми градимо и циљ ка коме тежимо и без захтева и притисака међународне заједнице ... Такви односи умањују могућност успостављања ауторитарних режима, злоупотребу оружане силе и страх од војног удара, односно доминације војске над политиком или вољом грађана“.[45]

Иако појам „демократска цивилна контрола“ звучи као плеоназам посматрано са семантичког и лингвистичког аспекта, важно је рећи да демократска и цивилна контрола војске нису исто.[46] Појам цивилне контроле има нижи степен општости. Он произлази из појма демократске контроле војске. Свака демократска контрола увек је и цивилна. Међутим, обрнуто не мора да важи. Пример за то су ауторитарни политички режими, деспотије и олигархије у којима цивили контролишу војску ради обезбеђивања тоталитарне владавине над људима. Ипак, ни та контрола војске најчешће није идеална. „Може се десити да цивил буде именован на функцију председника државе, председника владе или министра одбране без стручних компетенција или је, можда, посреди психопата или корумпирана личност, па се институт цивилне контроле над војском испољава у најнегативнијем виду и води ка њеној дестабилизацији, моралном посртању и разградњи или екстремном милитаризму“.[47] „Оцена о томе да ли је један председник или премијер добар или лош државник зависи од низа фактора, па и историјских случајности. Свакако да су време и догађаји у којима је дати политичар на функцији од пресудног значаја[48], што значи да се лако може догодити да квалитетни политичар буде перципиран лошим државником јер му друштвено – политичке околности у датом тренутку нису ишле у корист. Могуће је и обрнуто - да се лош политичар покаже као изузетно добар државник. Такође, у монархијама није правило да конкретни монарх који је наследио престо мора уживати подршку већине грађана у својој држави, што отвара питање демократског карактера његове контроле над војском.

Постојање високог морала војске је изузетно значајно у контексту наше теме јер „заправо означава висок степен храбрости, спремности за жртвовање, ентузијазма, мотивисаности и борбеног духа. Деморалисана војска није војска лишена моралног компаса, то није група моралних нихилиста у униформама, већ војска у којој нема мотивације, воље и духа за рад, напор и коначно борбу“[49], а тада може бити угрожен не само опстанак цивилне

---

[45] Војислав Коштуница, у: *Цивилна контрола оружаних снага: зборник радова са стручног скупа*, Београд 2001, 13.

[46] Због њихове сложене природе, није ни најмање једноставно разграничити ове појмове. „„Међународно хуманитарно право“, „демократска контрола над оружаним снагама“, као и „ново безбедносно окружење“, све су то појмови који обухватају разноврсне елементе и поделементе. Сваки појам је дао повода за обилну литературу, а њихове прецизне дефиниције и контуре су још увек предмет проучавања и контроверзи“. - вид. у: Jean Jacques de Dardel, *Untying the Gordian Noose: Humanitarian Law, Democratic control and the New Security Environment*, in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relatinos in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany 2005, 49.

[47] Биљана Стојковић, Демократска контрола војске - од појма до праксе, *Војно дело 3/2005*, 97.

[48] Балша Шпадијер, Председнички и парламентарни систем, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*, 440.

[49] Драган Станар, Етички чинилац борбеног морала, *Национални интерес 1/2020*, 10. Борислав Гроздић појашњава да је „значај морала за војску давна и општепозната чињеница ... Без морала нема професије ни

контроле војске, већ и концепта одбране државе у целини. Фридрих Ниче истиче да морал није апсолутна категорија. Он указује да не постоје „апсолутне моралне вредности, моралност морала, и третира морал као једноставно оруђе живота, који по себи стоји изнад света добра и зла. Ничеа међутим занимају у првом реду услови прогреса живота, не услови опстанка великог броја по себи. Фатална је једино воља великог броја да буде апсолутни господар и да своја схватања наметне и изузетном човеку ... Признање природне неједнакости за Ничеа је први члан вере. Други гласи: живот стоји изнад наших моралних категорија, и апсолутне моралне вредности не постоје“.[50] То што морал стоји изнад света добра и зла јасно указује да су Божији закони духовно снажнији од правних овоземаљских, па зато и „земаљска правда ретко личи на небеску“.[51]

„Само постојање војске као друштвеног подсистема носи са собом потребу за тражењем оптималног начина њеног уклапања у друштво, оптималног решења међусобног односа војске и друштва“.[52] У циљу разумевања ширег контекста војске као друштвене институције која почива на моралним постулатима, потребно је анализирати природу цивилно – војних односа. Настанком државе јавила се потреба политичке власти да командује војним снагама. „Принцип је да партија командује пушкама, а пушкама неће никад бити дозвољено да командују партијом“.[53] Војска је зато представљала потврду владарове моћи у друштву. „Није због тога случајност да су у војно најорганизованијим државама (Рим, Византија, Отоманска империја) владари, по правилу, предводили војску у најважнијим ратним походима и биткама. Између осталог, и да би им стално била под оком“[54], што значи да је војска од најранијих периода цивилизације била повезана са цивилним органима политичке власти. Још су антички мислиоци Платон и Аристотел писали о цивилно-војним односима, структури државне власти и положају војске као ударног „бедема“ државе.

У средњем веку владари европских држава имали су неограничену моћ командовања својим војскама. Тек је у документу Magna Carta Libertatum из 1215. године ограничено право владара да наметне порез ради ратовања. Цивилна и војна власт биле су једна власт у периоду феудализма. Оне су биле и социјално и функционално интегрисане у једну целину. Логично је

професионалца, јер само стручност није довољан услов за професионалност ... Шире гледано, моралне обавезе припадника војне професије проистичу из улоге коју војна професија има у друштву, а у условима неспорне друштвене аномије унапређење професионалног војног морала има и шири друштвени значај“. – Вид. детаљније у: Борислав Гроздић, Професионални војни етос и војна професија, *Војно дело зима/2010*, 275-291. „Да би се створило повољно окружење за поштовање темељних друштвених вредности и моралних норми у систему одбране, од суштинске је важности да се обезбеди морални интегритет установа Министарства одбране и неморална понашања субјеката система одбране сведу на најмању могућу меру ...“ – Вид. у: Срђан Благојевић, Борислав Гроздић, Изградња образовног модула у систему одбране у систему одбране у функцији супротстављања корупцији, *Војно дело 4/2015*, 173.

[50] Фридрих Ниче, *Воља за моћ*, Дерета, Београд 2015, 33.

[51] Марко Марковић, *Истина о Француској револуцији*, Српски сабор Дверим, Издавачка кућа Catena Mundi, Београд 2012, 90.

[52] Stanislav Stach, Štefan Sarvaš, Democratic Control of Security Policy and Armed Forces, *Czech Journal of International Relations 32*(3), 38, https://doi.org/10.32422/cjir.1520, / 1. новембар 2025. године.

[53] Constantine Danopoulos, Цивилно - војни односи у посттоталитарним друштвима, *Југословенска ревија за међународно право 3/1996*, 591.

[54] Милорад Тимотић, *Примена начела цивилне контроле војске у транзицијским земљама*, у: Мирослав Хаџић, Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2001, 36.

да тада није постојао проблем у сфери цивилно - војних односа који би оптерећивао друштвено - политичке односе у држави. Чак и да је постојао, ретко ко би био свестан да има проблем сам са собом. Низак ниво војног професионализма у друштву обезбеђивао је цивилним политичким властима (феудалцима) да изнедре команданте војних снага из својих редова, најчешће из својих породица.

Проблем се појавио тек касније настанком буржоаских политичких система у Западној Европи који су почивали на начелу поделе власти. У овом историјском периоду је први пут сфера војне моћи постала подређена властима цивилних политичких структура. Буржоазија је сматрала да је цивилна контрола војске средство које ограничава моћ апсолутног монарха коме је подређена војска. Уједно, то је био и начин којим је буржоазија тежила да повећа своју моћ у друштву у односу на моћ коју владар има. Међутим, још се од античког доба постављало питање да ли посебно оружано тело створено да штити интересе државе може да представља опасност по њено функционисање. Платон је сматрао да „треба за чуваре поставити оне који изгледају способни да чувају законе и обичаје државе“.[55] Дилема са којом су се суочавали античка Грчка и Римско царство било је sed quis custoditet ispos custodes (ко чува чуваре) и на који начин. Поједини идеолози Француске буржоаске револуције били су оштри противници војске. Сматрали су да је друштво потребно поделити на цивилну и војну сферу да војска не би злоупотребила моћ коју поседује. Залагали су се за смањење броја војника и буџета за војску и истицали предности полицијског у односу на војни апарат. Са друге стране, постојали су и они који су се залагали за примену војне организације и начина функционисања у цивилним структурама и друштву у целини, уз исказивање негативног става према демократским вредностима.

У сваком случају, од тада је сфера цивилно-војних односа изузетно комплексна јер подразумева успостављање односа између војске и институција цивилног друштва које су по својој структури и природи потпуно другачије од ње.[56] Зато се и каже да „цивилно-војни односи нису једнострани, нити једноставни, већ сложени и вишеслојни“.[57] Војска има изузетно важну улогу у свим најважнијим сферама друштвеног живота. Зато је суштина сваког система цивилно-војних односа да успостави јасну хијерархију, али и равнотежу између моћи и утицаја цивилних и војних структура у друштву. Било је потребно створити ефикасне војне структуре које ће штитити уставни поредак и политички систем државе, али и онемогућити им да себи потчине цивилне политичке власти буржоаске демократије. Подела на цивилну и војну сферу је била таква да су стратегија и тактика остале у надлежности војних власти. У тим областима политичари су морали да слушају официре због њиховог знања и искуства. Политика је била

[55] Платон, *Држава*, Bigz publishing d.p., Београд 1993, 143.

[56] „Процес цивилно-војних односа и реформе сектора безбедности је веома сложен јер се одвија на различитим нивоима и у контексту политичких, друштвених и економских дешавања ... Процес реформи не може и не треба да се анализира изоловано од ширег друштвеног контекста“, због чега се војска увек мора посматрати и као друштвена, а не само као правна, институција. - Вид. у: Blendi Kajsiu, *Process of Reform of Civil - Military Relations, the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector in Albania*, in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relations in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany, 2005, 67. Из тог разлога, Babos и Royer појашњавају да су „у случају западних демократских држава, војни и безбедносни систем вековима развијани паралелно са политичким и друштвеним институцијама“. - Вид. у: Tibor Babos, Linda Royer, *Regulating the Intelligence System and Oversight in the Hungarian Constitutional Democracy*, in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relatinos in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany 2005, 151.

[57] Joseph Luis Harper Viñas, *A country at war the origin, evolution, and future of civil-military relations in the United States*, Baltimore, Maryland 2018, 83, https://jscholarship.library.jhu.edu/server/api/core/bitstreams/481b25a8-109b-42c4-b1d8-80d9532a8e51/content, / 27. октобар 2025.

ван надлежности војних власти како не би умањивала њихове стручне компетенције. Сваки официр је морао да буде искључиво стручно оријентисан и да саветује цивилне носиоце органа политичке власти у стручним питањима, а војна власт је морала служити циљевима политике. Политичари дефинишу циљеве и правце државне политике, а на војсци је да учини шта може да се ти циљеви реализују.[58] У том периоду је у Француској настала војна служба као професија.

Свесни смо да живимо у времену у којем је нарушен концепт равнотеже моћи у свету. Још је 70-их година прошлог века уочено да „савремени свет пролази кроз економске и политичке сукобе и кризе које се разликују по начину испољавања, садржају, интензитету и последицама. Специфичност противречности у појединим земљама узрок је што је природа друштвених сукоба таква да је тешко уочити њихов прави садржај и заједничке карактеристике".[59] Независно од тога, сви цивилно-војни односи се у сваком друштву заснивају на односима између војске, политике и организација цивилног друштва. Војска је одувек активно учествовала у реализовању државне политике, а политичке елите су утицале на циљеве војске. Под војском се у овом смислу сматрају професионална војна лица и лица на служењу војног рока. У политичку елиту друштва спадају најутицајнији чланови владе, парламента и политичких партија, као и шеф државе. Међутим, „за ефикасно функционисање државе, у складу са јавним интересом, неопходно је да, поред државних органа који се формирају на основу резултата избора, постоје и професионални државни органи који своје функције врше на основу специфичних знања. Професионални државни органи могу да поседују известан степен аутономије или да стекну подршку јавног мњења за спровођење појединих активности, али с обзиром на чињеницу да своју функцију врше без верификације на изборима, неопходно је да буду потчињени представницима народа",[60] тј. цивилним структурама.

„Тезе о цивилном друштву настале су као реакција на етатизацију и милитаризацију друштва, на опште подржављавање друштва, које иду за тим да укажу на опасност таквог друштва".[61] Цивилно друштво представља „специфичан скуп друштвених комуникација и социјалних веза, социјалних институција и друштвених вредности, чија је полазна тачка и главни актер личност као грађанин".[62] У цивилном друштву разликујемо „три нивоа: грађани као појединци – индивидуе, удружења односно асоцијације грађана и асоцијације асоцијација. Најважнији колективни актери цивилног друштва су грађанска удружења (асоцијације), грађанске установе (институције) и друштвени покрети".[63] Утицај цивилног друштва на војску испољава се најчешће путем јавног мњења, медија и на изборима. Грађани на изборима гласају

[58] Зато се и каже да „војни команданти не могу и не смеју да преиспитују наређења и упутства државних легитимних политичких органа власти (председника, владе и парламента) са моралног, политичког или идеолошког становишта". - Alexander Nikitin, *Civil and parliamentary control over the military: purposes and principles of the CIS model law*, in: Biljana Vankovska, Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Centre for Civil-Military Relations Belgrade, Belgrade 2001, 104.

[59] Владан Ћетковић, *Друштвено - политички односи и пракса*, Институт за политичке студије Факултета политичких наука, Београд 1972, 12.

[60] Срђан Старчевић, Самоконтрола као вид демократске цивилне контроле војске, *Војно дело 1/2011*, 243.

[61] С. Благојевић, 195.

[62] Вукашин Павловић, *Потиснуто цивилно друштво*, Екоцентар, Београд 1995, 28.

[63] Слободан Тодорић, *Цивилно-војни односи*, Војноиздавачки завод, Београд 2004, 12.

за политичке странке које, у случају победе, формирају главне цивилне органе политичке власти који контролишу војску на разне начине, о чему ће бити речи у овој докторској дисертацији. Интензитет цивилно-војних односа се разликује од државе до државе и актуелног друштвено-политичког тренутка у којем се налазе. Што су цивилно-војни односи у држави складнији, то је војска потпуније интегрисана у политичку средину датог друштва. Друштво је самим тим стабилније, а држава је у могућности да тежи напретку у свим сферама јавног живота и успостављању социјалног благостања у друштву. Приликом успостављања цивилно-војних односа у демократским друштвима важе одређени принципи. Главни принципи су „супремација цивилне контроле војске с обзиром на војну власт и ефикасна потчињеност војске цивилном правном врховном команданту, признавање и прихватање професионалне компетентности и аутономије професионалаца у њиховој стручној сфери и деполитизација и минимизација мешања војске у политику и политичке интервенције у стручна војна питања“.[64]

О супрематији цивилне власти у односу на војну власт постоје различита мишљења. Има мишљења да цивили не могу бити надређени војсци јер би то значило пропаст војске и фундаменталних постулата на којима се она темељи. Са друге стране, има мишљења и да цивилна власт увек мора да буде изнад војне власти како би се обезбедило поштовање демократских тековина и људских права и слобода у друштву. Ово друго мишљење преовлађује у научној литератури и правним системима европских држава. Дакле, преовлађује став да је „цивилна контрола у суштини потребна како би се спречило да војска – која је организовано тело законски овлашћено да користи силу у име државе – оспорава прописно конституисани политички ауторитет и доминантне вредности државе. Она осигурава да оружане снаге неће угрозити основне слободе, укључујући народни суверенитет, које треба да штите. Суштинска гаранција, која би требало да буде уграђена у систем, јесте уставна потчињеност војних средстава националној политици, како је дефинисано од стране законодавца. Међутим, успостављање и одржавање цивилне контроле никако није једнострани, искључиви потез ограничавања оружаних снага. То је, пре, сложен процес међусобног прилагођавања, са циљем укључивања војске у општи систем националних институција, што јасније дефинишући њену сферу одговорности. Напор да се смањи учешће војске у политици и да се оружане снаге учине „политички стерилним и неутралним“ постиже свој циљ „милитаризацијом војске“, чинећи је професионалнијом и штитећи њену аутономију од политичког мешања са стране.[65] Цивилна влада не би требало да се меша у професионалне војне одлуке о оперативним питањима. У демократији, чврсте уставне гаранције штите државу – а такође и оружане снаге – од две врсте потенцијалних опасности: од политичара који имају војне амбиције или који би желели да користе или злоупотребе војску за постизање политичких циљева, и од служења војника са политичким амбицијама“.[66]

---

[64] Славољуб Ристић, Слободан Мишовић, Радован Каркалић, Демократска цивилна контрола са становишта државних институција, *Војно дело 4/2008,* 153.

[65] Милитаризација сама по себи има и својих лоших страна. Она подноси „човечанству стравичан рачун. Прва ставка тог рачуна показује да свијет годишње троши на наоружање тисућу милијарди долара. Друга показује да оружани сукоби и ратови свакодневно уништавају немјерљиве количине националног дохотка. Трећу чине све остале неизмјерљиве посљедице милитаризације, утрке у наоружавању и војних издатака. Материјални опсег наведених трију поставки показује да би се средствима утрошеним на милитаризацију и наоружавање човјечанство несумњиво брзо и у цијелости ријешило сиромаштва, патњи, проблема раскорака у развијености и бројних других тешких посљедица“. – Вид. у: Марко Врхунец, *Сувремени међународни политички и економски односи*, Центар ЦК СКХ за идејно-теоријски рад „Владимир Бакарић“ - Политичка школа СКХ, ООУР НИД „Комунист – Загреб“, Загреб 1987, 20.

[66] R. Joó, 8.

Само тако се може обезбедити да војска не злоупотреби моћни положај који има у друштву не би ли освојила политичку власт и тиме нарушила принципе правне државе, са једне стране, као и да се политичари не мешају у оперативне војне одлуке које почивају на стручним принципима, са друге стране. „У процесу усклађивања политике и система одбране субјекти усклађивања су најчешће моћни наредбодавац и покорни извршилац. У овом случају моћни наредбодавац је политичка власт, а извршилац руководство система одбране и безбедности и њима потчињене јединице и установе. Главни однос у процесу усклађивања свакако је међузависност субјеката“.[67] Изазовно је успоставити контролу над војском јер свака војска има у себи обележја ауторитарности у некој мери. Она је међу најнедемократскијим институцијама једног друштва. Припаднике војске не бира народ на изборима. Они се постављају на одговарајуће војне дужности по стручним критеријумима. „Како помирити војску довољно јаку да уради све што цивили траже од ње са војном хијерархијом у којој је довољно радити само оно за шта их цивили овласте?“[68] Ханс Борн ту поставља још конкретнија питања. „Како једна недемократска организација као што је војска може бранити демократско друштво? Које су гаранције да друштво може поседовати велику војну силу која ће га штитити, а да истовремено та сила не постане и сувише доминантна у том друштву“?[69] Peter Feaver зато и истиче да је „проблематика цивилно-војних односа једноставан парадокс: сама институција створена да заштити политички систем добија довољну моћ да постане претња политичком систему. Ово произилази из деловања својственог цивилизацији. Формирамо заједнице управо зато што не можемо да обезбедимо све своје потребе и стога морамо да зависимо од других људи или институција да обављају наше налоге“.[70] Из тог разлога Finer наводи да „цивилна контрола над војском није природна. Он сугерише да је питање како цивили врше контролу. Одговор даје расположење војске. То јест, да би интервенисала, војска мора имати повод и расположење, што је комбинација свесног мотива и воље или жеље за деловањем. Дакле, тамо где је придржавање цивилним институцијама остало јако, војна интервенција се неће догодити или ће бити слаба“.[71]

Постоје многе теорије 20. века које су се бавиле овим проблемом тзв. „цивилно – војног парадокса“. Најзначајнија од њих је Хантингтонова теорија цивилно – војних односа која разликује субјективну и објективну цивилну контролу војске. „Субјективна тежи да успостави контролу над војском тако што умањује војну моћ и/или укључује војна лица у политику, али је њена лоша последица стварање субоптималних оружаних снага, недовољно способних да одговоре својој основној друштвеној улози, као и политизација официрског кадра која даје предности лојалности над компетенцијом ... Основна идеја објективне цивилне контроле војске је политичка стерилизација војске путем јачања официрског професионализма, уз подразумевајућу аутономију војне професије која гарантује оптималну

[67] Срђан Благојевић, Михаило Зоговић, *Концептуализација одбране и безбедности као битних функција политичког система*, у: Европске интеграције: правда, слобода и безбедност, Криминалистичко-полицијска академија, Фондација „Ханс Зајдел“, Београд 2016, 441.

[68] P. Feaver (1996), 149.

[69] Ханс Борн, *Вишеструка контрола и оружаних снага у демократијама: случај Холандије*, у: Мирослав Хаџић, Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2001, 192.

[70] Peter Feaver, Civil-military relations, *Annual Review of Political Science 2/1999,* 214.

[71] Samuel Finer, *The Man on Horseback, The Role of the Military in Politics*, New Yersey 2002, https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781351479806_A30856012/preview-9781351479806_A30856012.pdf, / 29. октобар 2025.

ефикасност војске“[72], чиме се обезбеђује потчињеност војске политичким властима, али и задржавање војних стручних компетенција у обављању послова из своје надлежности. Професионализам раздваја војног официра данашњице од ратника из претходних периода историје. „Најбитнија ствар за било који систем цивилне контроле је умањивање војне моћи. Објективна цивилна контрола постиже ово умањивање професионализацијом војног особља, чинећи га политички стерилним и неутралним ... Субјективна дефиниција цивилне контроле претпоставља конфликт између цивилне контроле и потреба војне безбедности“.[73] Зато је Џејмс Барбер и закључио да су „у овом смислу, субјективна и објективна контрола дијаметрално супротне. У субјективној контроли војска, као део друштва, одражаваће вредности одређеног друштва, а различита друштва ће производити различите војске. Објективна контрола, у зависности од професионализације и раздвојености војске од друштва, тежиће да произведе сличне војне институције у сваком друштву где су стања војног знања еквивалентна“.[74]

Цивилна контрола војске не подразумева да цивили имају способност да доносе боље одлуке у систему одбране од војних лица. Те одлуке једино треба да буду у надлежности цивилних органа власти јер они имају легитимитет у друштву. Народ их је изабрао по демократској процедури на изборима, те као представници народа у органима јавне власти и треба да доносе одлуке које се њега тичу. Због наведених разлога данас је како у теорији, тако и у пракси, успостављено најважније начело демократске и цивилне контроле војске, а то је начело супрематије цивилне у односу на војну власт. До успостављања ове супрематије није дошло одједном и без проблема. На том путу било је „доста лутања, недефинисаних односа и процедура, па је долазило до конфликата између војних и цивилних структура. Цивилне структуре су желеле да преузму ингеренције над војском, у чему су биле нестрпљиве, па су често предузимале одређене акције које су одступале од стварних цивилних компетенција. Са друге стране, војне структуре су сматрале да је то мешање цивила у војну компетенцију и пружале су одређени отпор. Али, у суштини, ни једна ни друга страна нису тачно знале шта демократска и цивилна контрола војске подразумева, јер нови односи између војске и цивилних структура нису били нормативно регулисани, па конфликти и нису ескалирали, јер би често једна или друга страна биле доста суздржане“.[75] За начело супрематије цивилне власти у односу на војну не може се рећи да је апсолутно у теоријском смислу јер се некада догоди да ове две власти замене своје поједине карактеристике. Тако се може догодити да поједина војна лица имају боље менаџерске особине од појединих политичара, иако су обично политичари у томе вештији. „Одом се сложио да постоји осећај корпоративности у већини војних установа, па је става као и Морис Јановиц да војне и цивилне професије постају све више заменљиве. Војни официри постајали су оно што је Јановиц назвао војним

[72] Срђан Старчевић, Срђан Благојевић, Аутономија војне професије као услов цивилне демократске контроле војске и остваривања основне друштвене улоге војске, *Војно дело 3/2021,* 124.

[73] С. Хантингтон (2004а), 93. „Историјски гледано, захтев за објективну цивилну контролу потекао је из војне професије, док је захтев за субјективну цивилну контролу потекао од разноврсних цивилних група које теже да ојачају свој утицај у војсци. Објективна цивилна контрола поставља један конкретан стандард цивилне контроле, који је политички неутралан, и који све друштвене групе могу препознати. На тај начин, цивилна контрола губи политички садржај који је у суштини маска иза које стоје групни интереси. Тако се цивилна контрола уздиже на ниво једног независног, политички неутралног аналитичког концепта“. Вид. детаљније у: Слободан Тодорић, Теоријски аспекти цивилне контроле војске, *Војно дело 2/2005*, 87.

[74] James A. Barber Jr., *Britain and France: The officer corps and civil - military relations*, Naval War College Review 4/ 1969, 19, https://www.jstor.org/stable/44639499, / 28. март 2025.

[75] Славољуб Ристић, Радован Каркалић, Владимир Јаковљевић, Развој демократске цивилне контроле војске у периоду транзиције неких земаља у окружењу, *Војно дело 2/2010,* 186-187.

менаџерима“.[76] Према Јановицу, „војна професија се састоји од мешавине херојских вођа, војних руководилаца и техничких стручњака; а један официр може да отелотвори различите мешавине ових елемената“[77] уз могућност да поред њих поседује и одређене менаџерске квалитете.

Војска, као суштински најважнији чинилац система безбедности, мора у свакој републици бити потчињена цивилном демократски изабраном врховном команданту. У свим модерним демократским друштвима то је данас најважнија карактеристика друштвеног положаја војске и цивилно-војних односа уопште. Степен остварења цивилне и демократске контроле војске у једном друштву зависи, између осталог, и од личног угледа и политичког утицаја који цивилни врховни командант има у међународној заједници. Супрематија цивилне у односу на војну власт манифестује се, најпре, у чињеници да врховни командант, влада и парламент као цивилни органи власти имају надлежност у доношењу најважних одлука у систему одбране државе. Свакако да ће нацрте великог броја тих одлука припремити Генералштаб у чијем су саставу војна лица стручна по тим питањима. Министарство одбране потом цени све те одлуке и доставља их влади на даљу надлежност. Влада ће неке одлуке усвојити доношењем одговарајућих подзаконских аката, а неке одлуке ће проследити парламенту као органу надлежном за усвајање закона из области одбране. Тада ће парламент сачињен од демократски изабраних представника грађана имати могућност да приликом доношења војних закона узме у обзир интересе народа као носиоца суверенитета. Пре расправе и усвајања закона на седници парламента, њега разматра парламентарни одбор за одбрану. „Парламентарни одбори у демократским земљама предлажу парламенту и влади да одобри или не одобри финансијска средства за крупне војне техничке пројекте (развој нових типова тенкова и авиона, ракетних система, нуклеарних и васионских програма војне намене), а парламент мора имати и могућност да контролише утрошак одобрених средстава“.[78] Након усвајања закона у парламенту потребно је да га шеф државе прогласи пре објављивања у службеном гласилу, под условом да не искористи своје право суспензивног вета и врати га на поновно разматрање у парламенту.[79]

---

[76] Dale Herspring, *Russian civil - military relations*, Indiana University Press 1996, 17. Из тог разлога у многим државама света формиране су приватне војне компаније као алтернатива војсци државе. „Очигледно је да је у савременим друштвеним односима приватизација безбедности постала профитан посао и тренд, где све више земаља за одржавање унутрашње и спољашње стабилности прибегава ангажовању професионално организованих компанија корпоративно - безбедносног карактера, чији резултат је смањење сопствених губитака и одсуство или умањење одговорности код сопствене јавности ... Приватне војне компаније успеле су да се представе као нови феномен фактора безбедности на међународној сцени, које на комерцијално - уговорној основи остварују профит нудећи различите војне и безбедносне услуге, које су донедавно биле искључиво у надлежности државе, односно њених војних, полицијских и обавештајних структура...“ - Вид. у: Дејан Лабовић, Приватне војне компаније као фактор безбедности - предности и недостаци, *Теоријско-стручни часопис Безбедност 3/2015*, 153.

[77] Morris Janowitz, *The professional soldier: A social and political portrait*, London: Macmillan 1960, 13.

[78] М. Тимотић (2001), 47.

[79] „Зависно од начина на који је конкретним уставом нормиран, суспензивни вето представља средство контроле уставности (ускраћивањем потписа председника предлогу закона због сумње у његову уставност), а може бити и потентно политичко оруђе – уколико је тзв. политички вето, илити вето услед сумње у целисходност изгласаног предлога закона дозвољен, а посебно уколико се притом приликом поновног одлучивања у парламенту захтева већа већина од првобитне. У овом случају суспензивни вето подразумева средство у рукама председника републике које они понекад користе „и да би показали своју политичку моћ“, те следствено представља и елемент у систему поделе власти, тј. један од механизама за постизање баланса између грана власти“. - Вид. детаљније у: Мирослав Ђорђевић, *Суспензивни вето председника републике: докторка дисертација,* 2020*,* https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/17732/Disertacija.pdf?sequence=1&isAllowed=y, / 18. мај 2025.

Степен остварења начела супрематије цивилне у односу на војну власт у одређеној држави одређује се и по обиму надлежности шефа државе у области одбране. Он је најчешће врховни војни командант, без обзира да ли се ради о председнику републике који на власт долази изборима или о монарху који наслеђује власт. Да је шеф државе врховни војни командант некада је изричито наведено у тексту устава, а некада произлази из духа и смисла устава. Он у рату и миру командује војском, поставља и унапређује највише официре и дели одликовања. У неким државама он самостално врши та овлашћења, а у некима их дели са другим државним органима. Нпр. у Чешкој републици, која ће бити предмет проучавања у контексту теме ове докторске дисертације, председник републике је врховни војни командант, али за постављање и унапређење највиших официра у мирнодопским оклностима потребна му је сагласност председника владе. У Републици Србији, председник та овлашћења обавља самостално према слову устава. Такође, право шефа државе да уведе ванредно стање у држави одсликава стање цивилне контроле војске у датој држави. Међутим, то право некада није у искључивој надлежности шефа државе, већ га дели са владом и/или парламентом по прописаним процедурама.

Важан показатељ степена остварења демократске и цивилне контроле војске у једном друштву је и подела надлежности између министарства одбране и генералштаба, као и чињеница ком органу су потчињене безбедносне службе и војни судови. Друго начело демократске и цивилне контроле војске подразумева признавање стручности и аутономије војног професионализма у војним питањима. Војни професионалци морају да решавају питања за која су се обучавали током школовања. То морају чинити у складу са правилима војне струке. На цивилима је да донесу одговарајуће одлуке након консултација са војним лицима, али и да обезбеде адекватна материјална средства војним лицима и њихову важну улогу у друштву. То војним лицима омогућава висок ниво социјалног и моралног угледа који су нужни за бављење војном професијом. Официр се мора осећати цењено. Дакле, професионализација војске подразумева „изградњу и одржавање међусобног разумевања, које касније треба да прерасте у поверење између служби безбедности и надзорних институција. Наравно, овде треба имати на уму да неформална правила и институције јесу важни за учинковит надзор и контролу служби безбедности, али да је веома значајно да се надзорне институције не зближе и не поистовете превише са службама безбедности, јер ће то умањити учинковитост њихове контроле“.[80]

Треће начело демократске и цивилне контроле војске подразумева немешање војне струке у политичка питања и обратно. Овиме се онемогућује задирање војних професионалаца у политичку сферу и задирање политичара у војну струку. Тиме се обезбеђује поштовање уставног начела поделе власти у друштву, са једне стране, и висок ниво професионализма војних структура, са друге стране.[81] У супротном, последице су негативне и по политичаре и по војску, а тиме и по друштво у целини. „Да би се војска деполитизовала, неопходно је да се окрене извођењу чисто војних мисија. У многим земљама оружане снаге имале су гомилу разноликих функција невезаих за војну безбедност. Скоро без изузетка, нове демократске владе покушавале су да оружаним снагама одузму невојне функције и оне које се тичу

[80] Предраг Петровић, *Реформа служби безбедности у Србији 2000-2017: докторска дисертација*, Београд 2020, 72.

[81] Јован Бабић указује да је потребно имати у виду да је војска општа, а не експертска. „Ако је, као што у националним државама јесте, улога војске да обезбеди да законодавна воља може да се конституише и функционише (да обезбеди текућу стабилност мира и сигурност одлучивања), онда је то ствар свих. Закон је свачија ствар, али је његова одбрана (али не и његово спровођење) управо задатак војске. Зато је војска општа, а не експертска, припада свима који су заинтересовани за наставак живота дефинисаног важећим законом“. - Јован Бабић, Војска, закон и суверенитет, *Војно дело 3/2021*, 6.

унутрашње безбедности и да њихову пажњу управе ка мисији одбране спољашње безбедности државе“.[82]

Потребно је да се остваре и додатне претпоставке да би се напред поменута начела демократске и цивилне контроле војске остваривала у пракси. Наиме, у сфери одбране је нужно обезбедити одређени ниво транспарентности у раду како би јавност могла да има увид како се и шта ради у војсци. Војска је начелно „затворена“ институција. „Да би била поуздано и ефикасно средство физичке принуде, војска се мора карактерисати одређеним степеном друштвене затворености. То значи да је потребно спречити утицај друштвених група које подривају политички поредак земље и страних обавештајних служби на војску, а посебно на њен врх“.[83] Самим тим је логично да војна лица одређене послове из своје надлежности обављају „велом тајне“ чак и када то објективно није потребно. До овога често долази у идеолошким државама, али и у ситуацији угрожености државе, било спољашње било унутрашње. Тада је мудрије од „знатижељних очију“ сакрити што је више могуће релевантних информација. Међутим, „у једном прилично затвореном систему, ипак није могуће до краја блокирати проток информација“.[84] Транспарентност у систему одбране је зато временом и добила међународни карактер. У Бечу је крајем 20. века усвојен документ о мерама чији је циљ био да ојачају безбедност и поверење међу државама чланицама ОЕБС-а. Након усвајања тог документа, државе су биле обавезне да на годишњем нивоу размењују податке о војним буџетима, јачини својих војски и будућим плановима за развој система одбране. Овиме је дошло до апсурда да је међународна јавност постала информисанија о стању у систему одбране него што је то случај са јавношћу на нивоу државе. Домаћа јавност никада није у довољној мери упозната са подацима о начину функционисања и капацитетима војних структура њене државе. Зато је и данас „транспарентност структурирања војног буџета и потрошње циљ који још чека на постизање“.[85] Даље, претпоставка која мора бити испуњена јесте и нужност постојања на нивоу државе контроле законитости рада војске као целине и појединаца који у њој раде. Тиме се војска спречава да незаконито поступа користећи своју моћ на штету постулата правне државе.[86]

„За успостављање ефективне демократске контроле војске неопходни су одређени друштвени, политички и правни услови“[87] у пракси. Мора се радити о правној држави која има демократску владу, уставом прописана људска и мањинска права и слободе и прописан поступак за смењивање политичких странака на власти тј. слободне и непосредне изборе.

[82] Семјуел Хантингтон, *Трећи талас: Демократизација на крају двадесетог века*, Стубови културе, Београд 2004, 236.

[83] Срђан Старчевић, *Социологија*, Медија центар „Одбрана“, Београд 2022, 229.

[84] Никола Ивановић, *Скупа власт, јефтина држава*, Ауторско издање, Подгорица 2000, 48.

[85] Andrzej Zybertowicz, *Civil-military relations in post-communist Poland*, in: Miroslav Hadžić, Armed forces reform – experiences and challenges, Centre for Civil-Military relations, Belgrade 2003, 100.

[86] „Демократска контрола, дакле, није само питање спречавања војске да преузме власт. Ради се о усмеравању циљева политичких и војних лидера на такав начин да војни интереси не прећу у шире друштвене интересе. Ради се о томе да не дозволимо војсци да поткопава демократску уставну власт или да апсорбује несразмерно велики део ресурса у односу на друге друштвене вредности и приоритете, истовремено осигуравајући да војска може да испуњава своје функције кроз пружање адекватних ресурса“. - Вид. у: Marie Vlachová, *Modernisation of the Czech Armed Forces: No Walk Through Rose Garden*, in: Hans Born et. al., (eds.), Civil Military Relations in Europe: Learning for Crisis and Institutional Change, London: Routledge 2006, 4-5.

[87] Milorad Timotić, *Civil-military relations and the principle of civilian control of the army*, in: Miroslav Hadžić, Civilian Control of the Army and Police, Belgrade, 2000, 13.

Важно је и да постоји јасна подела надлежности између војних структура и цивилних политичких органа, уз њихово међусобно уважавање. Владавина права у модерним демократијама подразумева постојање начела поделе власти и легитимитет саме власти. Одсуство легитимитета власти може мотивисати војску да узме учешће у политичким процесима у друштву како би спречила сукобе између власти и народа. Међутим, и то доводи до нових видова нестабилности које проузрокују нарушавање функционисања уставно-политичког система у друштву. Поред ових предуслова општег карактера, постоје и предуслови посебног карактера који су значајни у смислу остваривања механизама демократске и цивилне контроле војске.

Најпре, од изузетне је важности у релевантним правним актима прецизно прописати овлашћења шефа државе, министра одбране и председника владе у систему одбране. Свака ситуација која се тиче активности и задатака војске мора бити јасно дефинисана. Ово се нарочито односи на проглашавање непосредне ратне опасности, предузимање мера у кризним систуацијама, руковођење и командовање у рату и миру и руковођење системом мобилизације. Не сме да буде изненађења у било којој ситуацији. Војска увек мора бити спремна да адекватно реагује. Даље, потребно је обезбедити контролу генералштаба и највиших војних команданата од стране цивила. То се обезбеђује преко министарства одбране на чијем челу се налази цивилно лице – министар одбране. Поред тога, „парламентарна контрола војске је најсвеобухватнија и са најјачом законском основом. Као највише законодавно тело једне земље, парламент је у стању да кроз своје органе (комисије, одборе) стиче увид у програме развоја војске, планове и програме материјално – техничког и финансијског обезбеђења и да утиче на њих“[88], што обухвата и контролу војног буџета. Од буџета зависи организација војске и реализација свих њених активности и задатака. Контрола буџета обухвата и контролу трошења одобрених новчаних средстава од стране војске, као и сам ребаланс буџета. Будући да извршење буџета подразумева трошење финансијских средстава пореских обвезника државе, „неминовно је очекивати да се непрекидно и континуирано контролише законитост и намена њиховог утрошка“.[89] Неопходно је и да професионализам војних лица буде на високом нивоу. На тај начин се подиже углед војске и обезбеђује њено поштовање у друштву. Професионализам подразумева висок степен стручности и обучености за реализацију задатака у служби. Подразумева и спремност војних лица да извршавају те задатке, као и њихову оданост друштву и грађанима. То доводи до повећања сигурности грађана.

Оваквим деловањем војске обезбеђује се и веће остваривање њене демократске и цивилне контроле у систему владавине права и друштву уопште, што је од есенцијалног значаја за функционисање правне државе. „Демократска политичка контрола војске мора да се испољи у три подручја: јасна контрола демократски изабраних политичких институција у домаћој политици; контрола одбрамбене политике у најширем смислу и, најзад, контрола улоге војске у спољној политици, и, особито, у одлучивању о употреби оружаних снага изван територије државе“.[90] Ова контрола постоји да би војска снагом свог професионализма заштитила суверенитет и територију државе од спољних оружаних напада, поштујући демократске вредности у држави и не учествујући у борби за политичку моћ. „Основни узрок што је при свој тој физичкој моћи војска подређена цивилним органима лежи у доминантној политичкој култури. Политичка култура једне нације - каже Јежи Вјатр - одређује како ставове

[88] Тодор Мирковић, Шта има смисла крити - Цивилна контрола војске и војна тајна, *Политика 32312/2003.*

[89] Вид. детаљније у: Милена Кнежевић, Србољуб Николић, Александар Нешевски, Контрола буџета у функцији цивилне демократске контроле војске у Републици Србији, Београд, *Војно дело 3/2021*, 104.

[90] Милорад Тимотић, Демократска контрола војске у посткомунистичкој Европи, *Војно дело 4-5/2002*, 171.

војске тако и ставове народа према војсци“.[91] Семјуел Фајнер „такође истиче важност политичке културе једног друштва. Што је нижи њен ниво и што су слабије развијене цивилне организације, упозорава Фајнер, то је већа могућност војне интервенције у политици“.[92]

3. Војска као уставна институција

„Војска је инструмент силе и величине једне земље; она се ослања на патриотизам, који она у исти мах и развија, и они, који би је хтели укинути, само би тиме ослабили своју властиту отаџбину, јер бркају ефекат са узроком, пошто укидање војске не би довело до укидања узрока због којих она и постоји, дакле онако исто као и што укидање пекарница не би спречило народ да буде гладан“.[93] Војска има и професионални карактер, односно не може професионално бранити отаџбину неко ко није прошао макар основну војну обуку путем служења војног рока.

Зато се и каже да је „војска специфична професионална друштвена организација, која се заснива на хијерархијској организацији и структури, централизованом командовању, хијерархији, субординацији и послушности. Војни принцип командовања претпоставља професионализам старјешинског кадра, из чега произлазе бројне обавезе, одговорности и бенефиције за војне старјешине. Као државни орган, војска има своје специфично мјесто и одговорност у државној хијерархији. Она је деполитизована и политички неутрална институција, што значи: 1) непостојање политичких странака у војсци, 2) забрану чланства војних лица у политичким странкама, и 3) неучествовање војних лица у процесима политичког одлучивања“.[94] Један од важних показатеља остваривања демократских принципа у сваком

---

[91] Ратко Марковић, Уставно право, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, 352.

[92] Јасмина Глишић, *Демократска цивилна контрола оружаних снага – савремене теоријске расправе,* https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/glii_2005_demokratska_civilna_kontrola_oruanih_sna.pdf / 21.октобар, 2025. Поређења ради, Габриел Олмонд „политичку културу схвата као мрежу индивидуалних оријентација и ставова припадника једне заједнице према политичком систему. Оријентација је базична категорија и претходи заузимању ставова. Кад је реч о ставовима људи према политици и политичком систему, Олмонд у њима аналитички издваја когнитивне, афективне и вредносне (евалуативне) димензије ... Понекад су политички ставови обојени снажним осећањима (афектима) који могу засенити и потиснути рационалне (когнитивне или спознајне) елементе неопходне за заузимање исправних и адекватних ставова и процена о некој политичкој појави. С друге стране, претерана евалуација политике, без ослонца у спознаји, може бити исто тако погрешна и штетна за субјекта који једну политичку појаву процењује“. – Вид. у: Милан Матић, Милан Подунавац, *Политички систем: теорије и принципи*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја штампа, Београд 2007, 351.

[93] Народ и војска, Б. м. : б.и., б.г., 1941, 540. У стручној и политичкој литератури често се може приметити појам „војни фактор“, међутим он обично није прецизно одређен због сложености његове природе. „Појаву коју називамо „војни фактор“ чине три основне компоненте: субјективна (људска) компонента коју чине војне структуре; материјална компонента коју чине војна техника, опрема и сва средства која се троше на издржавање и обучавање војних структура, и мисаоне творевине о циљевима и начинима употребе оружаних снага, тј. стратегијске концепције и тактичка и оперативна вештина. Сигурно је да је најбитнија компонента субјективна (људска)“, али војни фактор морамо сагледавати у свеукупности деловања све три његове компоненте“ због великог значаја и преостале две компоненте. - Вид. детаљније у: Милосав Симић, *Војни фактор у савременим међународним односима*, Политичка управа ССНО, Београд 1975, 19-20.

[94] Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука 2011, 400. Послушност која карактерише војна лица мора бити „брза, лојална и савесна. Када је немогуће извршити наређење, због непредвиђених околности, подређени мора одмах да се обрати лицу које је издало наређење. Када је немогуће обратити се претпостављеном, у случају хитне потребе, он/она мора предузети одговарајуће мере на сопствену иницијативу, руководећи се намерама лица које је издало наређење. С друге стране, забрањено је послушати

друштву јесте уставно и законско дефинисање војске и могућност да се над њеним деловањем оствари демократска и цивилна контрола. „Војска је традиционално подручје уставне материје које се уређује уставним нормама. Готово да су изузеци устави који не садрже ниједну одредбу о одбрани земље и њеној војсци. Разлике међу уставима у овом погледу постоје у броју одредаба посвећених тим темама и у садржини прихваћених решења“.[95] Дакле, Уставом се уређују најважније институције конституционалне природе у друштву, у које спада и војска због огромног значаја који има у очувању постојања државе и њеног народа.

Надлежна за одбрану суверенитета и територијалног интегритета државе, војска несумњиво представља изузетно значајну уставну институцију. Као један од елемената друштвене структуре, војска „има своје специфично место и улогу, па је и оправдано анализирати њен однос према другим друштвеним сегментима. Тај комплекс цивилно – војних односа има своје посебно значење у области државне и војне политике, доктрине одбране и војне стратегије“.[96] У том смислу, може се рећи да војска као институција од посебног значаја у друштву свакако заслужује место у уставу. Да би се то разумело на прави начин, потребно је утврдити појам, природу и функције самог устава.

Устав је главни правни акт државе *(lex superior)* којим се ограничава њена власт у свом поступању. Тиме се доприноси не само заштити приватне сфере грађана од уплива државне власти, већ и правној сигурности у држави. Док Драган Стојановић наводи да се „устав може одредити као писани правни документ најјаче правне снаге који правно обликује основне политичке односе, нарочито конституисање, функционисање и овлашћења политичке власти, постављајући истовремено границе њеној акцији у циљу очувања слободе човека“[97], Ратко Марковић истиче да је „устав, по себи, гарант да власт неће бити апсолутна и да ће слобода бити обезбеђена“.[98] Поред тога, Владан Петров наводи да је „устав формални писани документ најјаче правне снаге који садржи основна (правна) правила о уређењу државе и друштва“.[99] У сваком случају, и више је него јасно да имати устав у држави значи ограничити поступања органа државне власти и заштитити људска права[100] и слободе као темељ демократије.

наређење чије би извршење представљало злочин или немар: лице које извршава такво наређење је одговорно ако зна (или је требало да зна) да тиме учествује у извршењу кривичног дела“. - Вид. у: Frédéric Dopagne, *Chapter 8. Military Law in Luxembourg*, in: Nolte, G., European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter 2003, 531.

[95] Р. Марковић (2009), 352.

[96] Др Слободан Краповић, у: *Цивилна контрола оружаних снага: зборник радова са стручног скупа*, Београд 2001, 25.

[97] Драган Стојановић, *Уставно право*, Свен, Ниш 2007, 55.

[98] Ратко Марковић, Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду 2/2007*, 19-20.

[99] Владан Петров, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2025, 25.

[100] Постоје аутори који сматрају да се појам људских права често користи као устаљена фраза. „Нешто није у реду са борбом за људска права. Некада је „борити се за људска права“ значило вршити притисак на ауторитарне државе, да би оне престале да угњетавају сопствене грађане. Међутим, током времена, сам појам „људска права“ добио је – практично без учешћа или одобрења јавности – много шире тумачење. Неће бити преувеличано ако се каже да се овај појам претворио у неку „папазјанију“, у глобални бренд уз који може да се прикачи практично сваки политичар, било које боје, без обзира на то да ли његов политички програм има било какве везе са истинским значењем овог појма“. – Вид. у: Стивен Баскервил, *Родна равноправност и проблем људских права*, Catena Mundi, Центар за заштиту породице, Београд 2013, 9.

Политичка моћ органа власти није апсолутна. Устав је акт правно-политичке природе.[101] Он најчешће „одсликава веровања и политичка убеђења оних који су га сачинили".[102] Доносе га политичари који су на изборима освојили државну власт. Стога је разумно очекивати да њихова политичка идеологија буде уткана у текст устава. До тога неће доћи једино уколико после победе на изборима нова власт одлучи да у свом правном поретку задржи устав који је донела претходна власт.[103] У вези са тим, Муамар Ал Гадафи истакао је да су „методе којима инструменти власти желе да владају над народима уткане у тим уставима. Људи се затим приморавају да се покоре тим уставима на основу закона који се прописују у складу са тим уставима који су у ствари резултат визије и интереса тих инструмената власти. Воља диктаторских инструмената власти је заменила природне токове. Грађански закон је заменио природни закон. Тиме су се изгубила сва мерила".[104] Конституишући државну власт у свом тексту, устав као правно-политички акт ствара и државне органе који је врше. То се односи и на владу као носиоца извршне власти у чијем се саставу налази и министарство одбране заједно са свим другим министарствима. Дакле, устав ствара и војску, па је самим тим и логично да војска као уставна институција буде контролисана управо од стране цивилних органа политичке власти конституисаних, такође, уставом.

За примену устава у једном друштву значајно је да постоји поклапање између његовог текста и друштвене стварности. Такви устави се називају нормативним уставима. Устав треба да буде реалан и остварив, а не мртво слово на папиру.[105] „Такав устав би морао да има добро погођену сразмеру правних и идеолошко-политичких и програмских елемената (уз преовлађивање првих); он би морао да буде што боље прилагођен условима и потребама конкретног друштва; и најзад, морао би да буде релативно новијег датума".[106] Постоје и

---

[101] „Устав је политички документ бар онолико колико и правни. Он у сваком друштву треба да представља израз политичког консензуса грађана, припадника једне политичке заједнице о дугорочним циљевима развоја те заједнице и друштва; о вредностима на којима развој и односи у друштву треба да се заснивају; о основним инструментима којима постављени дугорочни циљеви и прокламоване вредности треба да се остваре, а успостављени односи заштите". - Вид. у: Јадранка Јелинчић, *Конституисање Србије*, у: Јадранка Јелинчић и Дејан Илић (ур.), Зашто је Србији потребан нови устав?, Фондација за отворено друштво, Београд, 2013, 11.

[102] E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, New York 1993, 5.

[103] Битно је указати да промена уставног текста не мора да подразумева и промену уставног идентитета једног народа. „У уставноправној теорији, посебно оној америчкој, једна од најзначајнијих тема у последње две деценије јесте она о напетости између демократске легитимности и 'крутости', готово непроменљивости устава као највишег правног акта. Не залазећи на овом месту дубље у заснованост супротстављених теоријских позиција, могуће је приметити, управо на примеру америчког устава, да и без промена самог текста политичка заједница која живи под једним уставом може више пута значајно изменити сопствени уставни идентитет. По себи је разумљиво да у таквом процесу кључну улогу преузима орган задужен да чува и тумачи устав. У исто време, могућа је и супротна ситуација – да се са променом самог текста устава не мења значајније уставни идентитет дате политичке заједнице". - Вид. у: Миодраг Јовановић, *2006-2016: Има ли Србија нови уставни идентитет?*, у: Бојан Вранић, Горан Дајовић, Демократска транзиција Србије, рекапитулација првих 25 година, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, 29.

[104] Муамар Ал Гадафи, *Зелена књига, део 1, Решење проблема демократије*; *Народна власт*, 1978, 33.

[105] „Устав је способан за живот само ако наилази на консензус, а то значи ако и док га подржавају политички релевантне снаге заједнице". - Вид. у: Josef Isensee, *Држава, устав, демократија*, Политичка култура, Загреб 2004, 152.

[106] Миодраг Јовичић, *Устав и уставност*, ЈП „Службени гласник", Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006, 283. У свом другом ауторском делу Миодраг Јовичић закључује да нема најбољег устава и да би било тешко и измислити га. „Вероватно би ова разматрања могла најприкладније да буду закључена подсећањем на одговор мудрог Солона кога су питали који је устав најбољи: „Реците ми најпре за који народ и у које време". Овај одговор-питање античког мудраца у ствари значи да нема и не може бити устава који би био најбољи за све

номинални устави код којих не постоји поклапање између уставне материје и друштвене стварности. „Однос норме и стварности карактерише, поред осталог, и једна објективна даљина која постоји између њих. Нормативно право је поредак апстрактних правила, доста удаљен од стварности, њене сталне променљивости и конкретности“.[107] Номинални устави се не остварују у пракси, тј. више представљају пуку теоријску конструкцију. Зато и постоји могућност да се устав промени када се оцени да је потребно.[108] „Реформе су стални пратилац друштва и његов доминантни динамички фактор ... У оквиру општедруштвених промена и реформи јављају се уставне реформе. Оне су нужне, јер уставне одредбе морају бити актуелне а тиме и живе. Јер, оно што је за неку генерацију, која је донела устав, било ново и прогресивно, то не значи да је и за нову генерацију. Зато је очигледна неопходност повременог мењања устава“.[109] „Поред норми о државној власти и правима грађана, модерни устави регулишу на посредан и делимичан начин области друштвеног живота, нарочито политичких, економских и социјалних животних односа, покушавајући да у њима успоставе одговарајући друштвени поредак. Устав данашњице је очигледно изменио свој лик у односу на класичан образац устава деветнаестог столећа, било изменама у погледу опсега уставне материје, па и самог одабира питања који се сматра, од стране уставотвораца појединих земаља, делом *materia-e constitutionis,* било изменама у разумевању одговора на питање шта су функције устава“.[110]

У теорији уставног права пуно се писало о функцијама које устав поседује. Дуг процес усложњавања уставне материје током времена довео је и до усложњавања природе и функција устава. Укупност свих функција устава доводи до тога да он у својој пуној правној снази тежи успостављању принципа владавине права у друштву, ограничењу државне власти и заштити људских права и слобода од произвољних, често политичких, поступања државнх органа. Наиме, устав обезбеђује висок степен политичке културе и националне стабилности у држави. Он уједињује све грађане око мира и напретка друштва. Правно гледано, главна функција

нације и за сва времена“. - Вид. у: Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи – Елементи за једно упоредно уставно право*, ИРО Светозар Марковић, Београд 1984, 444.

[107] С. Благојевић, 172. „Да постоји раскорак између стварног и нормативног слажу се сви теоретичари политичких и правних наука. Међутим, постоје различита схватања о томе да ли је нужан тај раскорак, а ако јесте колики је раскорак сношљив, и друго, да ли се уопште ствара сукоб стварног и нормативног или је то несклад који нема карактер сукоба“. - Вид. детаљније у: Рајко Кузмановић, *Упоредни политички системи*, Нови глас, Бања Лука 1991, 106.

[108] Међутим, некада „није довољан само нови устав, и поред тога што је неопходан. Шта нам вреди нови устав који би оставио могућност да се сутра, или за десет година, појави неки нови „вођа“, који би, користећи се благодетима које би му constitutio пружио, успео поново да нас, зарад привилегија власти, поведе стазама безнађа?“ - Вид. у: Срђан Ђорђевић, *О новом уставу*, Доротеус, Краљево 2002, 29. Са друге стране, некада је и самим уставом забрањена његова промена. „Екстреман случај забране промене устава јавља се тамо где је изричитом уставном одредбом забрањена свака ревизија устава у целини ... Најпознатији је случај грчког монархијског устава од 1911. године ... Знатно чешће се среће забрана мењања само појединих уставних начела, односно одредаба ... Међутим, срећу се и случајеви, назвали бисмо их привремених забрана, које се тичу приступања променама устава у одређеним временским периодима. Ту су могуће две различите ситуације. У првој, уставотворац забрањује приступање уставној ревизији у току одређеног времена после ступања на снагу устава ... У другој ситуацији, уставотворац забрањује мењање устава у условима који не обезбеђују нормално одвијање поступка ревизије“, као што је случај нпр. током ратног и ванредног стања у нашој држави. - Вид. у: Миодраг Јовичић, *О уставу: теоријско - компаративна студија*, Савремена администрација, Београд 1977, 67-69.

[109] Рајко Кузмановић, *Савремене уставне промјене као начин кодификације и конституционализације власти и друштва*, у: Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд 2004, 269.

[110] Оливера Вучић, Драган Стојановић, Уставно судство на пресеку права и политике, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду 2/2009*, 91.

устава је да својом компактношћу обезбеди стабилан темељ правног поретка у држави. Веће су шансе да правни систем државе буде квалитетан и добро устројен у целости уколико почива на здравим и снажним темељима. Улога устава је и да буде чврст параметар за оцену правне ваљаности других правних аката ниже правне снаге од њега. Овде се првенствено мисли на законе и подзаконске акте, али и на све друге правне акте који су слабије правне снаге од устава (попут ратификованих међународних уговора). Изражавајући политичка уверења свог доносиоца, функција устава је и да одреди највише политичке органе власти у држави. Њихов задатак је да обављају све послове из своје надлежности поштујући демократске принципе и начела владавине права. „У извесном смислу, ова функција устава је данас неправедно запостављена. Сартори, међутим, подсећа, да она представља саму суштину устава. Устав без декларације људских права, према Сарторију, још увек је устав, али устав без одредаба о организацији власти, то више није“.[111] Ради се о органима цивилне природе који, између осталог, контролишу војску у оквирима прописаних надлежности у складу са уставним принципима поделе власти и демократске и цивилне контроле војске. У уставноправној литератури има много различитих функција устава и на овом месту их нећемо анализирати детаљније од напред изнетог како се не бисмо удаљили од теме ове докторске дисертације. Битно је рећи да се све функције устава морају заједно узети у обзир у контексту конкретне државе и њеног државног уређења и политичког система у датом друштвено - политичком тренутку.

Иако уставна категорија, нису сва питања која се тичу војске једне државе регулисана у уставу. Хипотетички гледано, такав устав би сасвим сигурно био међу најобимнијима у свету. Можда чак и најобимнији. У таквом уставу би многе правне норме, које по својој садржини и природи заслужују да буду део законске или подзаконске материје, постале део уставне материје *(materia constitutionis)*. Тиме би им се дала јача правна снага од оне коју реално заслужују. Уставне норме којима место јесте у уставу биле би на тај начин деградиране. Њихов ексклузивни статус у правном систему једне државе постао би „доступан“ свим правним нормама које се тиче војске, што би било неприхватљиво са аспекта правне нормативе. Такође, и сам устав би постао књига сваштара, чиме би несумњиво изгубио на свом кредибилитету, интегритету и важности у једном друштву. Са тим у вези, у уставу као кровном документу једне државе *(lex superior)* налази се најчешће веома мали број норми које се тичу војске. То су најзначајније норме које представљају основ за детаљнију правну регулативу војне материје у актима ниже правне снаге. Оне морају постојати у уставу због огромног значаја који војска има у свакој држави у области одбране и друштву уопште. На законима и подзаконским актима је да детаљније уреде питања која се тичу војске, њених функција, надлежности, демократске и цивилне контроле итд.

Дакле, закони и подзаконски акти конкретизују устав, у складу са уставом. Тиме се обезбеђује и остваривање начела хијерархије правних аката у правном систему једне државе, што је један од предуслова за остваривање уставног начела владавине права у друштву. Закључујемо да је војска и законска категорија. О томе говори чињеница да се у великом броју држава, на основу уставног овлашћења, доноси посебан закон о војсци, али и поједини други закони се на њу односе. Најопштије речено, војска је правна категорија која је од есенцијалне важности за опстанак једног друштва, те због тога у свакој држави потпада под правну регулативу у актима различите правне снаге и степена општости. „Држава као институција својим уставним и законским актима одређује јасну улогу и задатке војске. Без обзира на врсту политичког уређења државе, једна од основних функција сваке војске, поред заштите интегритета земље, јесте да штити уставом утврђено друштвено уређење. Ова функција војске доводи војну организацију и њену укупну структуру у пуну зависност од политике и

[111] Владан Петров, Својства и функције модерног устава, *Правна ријеч 18/2009*, 242.

власти“.[112] „Јановиц је сматрао да је строго одвајање војске и политике немогуће, јер официри, а пре свих високопозиционирани војни команданти доносе одлуке с политичким последицама. Осим тога, тврдио је да војска мора да буде добро интегрисана у друштво и политички систем, јер су војни и политички циљеви међусобно повезани, па војни и политички естаблишменти морају да сарађују приликом одлучивања о правцу и остваривању војних циљева, као и да учествују у међусобном прилагођавању војних и политичких циљева“.[113]

Самим тим, отвара се питање односа војске као уставне институције и политичких странака које чине окосницу политичког тржишта у свакој демократској држави дајући из својих редова представнике у оквиру политичких органа власти који демократски и цивилно контролишу војску.

Пођимо од самог појма политичке странке.[114] Велики број домаћих и страних мислилаца дао је своје дефиниције онако како је сматрао да је најпрецизније то учинити. „Покушаји правног одређења појма политичких странака у великој мери заостају за бројним и опсежним социолошким и политиколошким одређењима тог феномена. Њихово правно одређење само на први поглед може изгледати непроблематичан, готово једноставан подухват. Стручна расправа о том правном питању, међутим, показује сву нетачност такве тврдње. Штавише, одређивање појма политичких странака у правно-тероијском смислу досада се показало готово несавладивом препреком, што је један од разлога због којих оно није у довољној мери заступљено у релевантној правничкој литератури“.[115] Ипак, свакако да одговарајућих дефиниција има и у правничкој литератури.

На пример, Радомир Лукић наводи да би дефиниција политичке странке „морала бити синтетичка обухватајући сва главна обележја странке и истичући нарочито оно што је за странку особено и што је одликује од других сличних организација. Најкраћа одредба појма политичке странке била би следећа: Политичка странка је политичка организација која обухвата људе са истом политичком идеологијом, коју они теже да што више прошире, с основним циљем потпуног или делимичног вршења државне власти, до које они теже да дођу првенствено легалним, демократским путем, добијањем већине на изборима (али што не искључује и илегални пут у посебним околностима. Ово је чисто описна одредба политичке странке, која истиче њена најважнија обележја, која, разуме се, нису подједнако развијена у свих странака, а која истовремено занемарује низ споредних обележја“.[116]

---

[112] В. Пандуревић (1999), 81.

[113] Срђан Старчевић, Бојана Ружичић, Деполитизација војске као услов за њену цивилну демократску контролу, *Баштина 65/2025*, 314.

[114] Овај појам потиче из латинског језика (*part - део, partire - делити*). Политичке странке су „институције новијег датума и сматра се да су настале после америчке и француске револуције, развојем парламентаризма и избора. У Америци су прве партије формиране крајем XVIII века ... У западноевропским земљама партије су настале почетком XIX века. Постепеним ширењем права гласа и порастом значаја изборних скупштинаполитичке партије су постајале сталније организације, са сталним чланством. До XIX века оне су постојале само у заметку, попут виговаца (касније Либерална партија) и торијеваца (касније Конзервативна партија), у Доњем дому британског парламента или јакобинци и жирондинци у скупштинама Француске револуције.“ - Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке, Чигоја штампа, Београд 2002, 15.

[115] Јасна Омејец, *Правни појам политичке странке*, у: Иван Прпић, Држава и политичке странке, Народне новине: Хрватски правни центар, Загреб 2004, 25-26.

[116] Радомир Лукић, *Политичке странке*, Научна књига, Београд 1975, 31. Међутим, „свакако да се освајањем власти не завршава мисија политичке странке, напротив њена делатност у том моменту тек почиње али она мења свој основни циљ па уместо освајања власти доминантни циљ политичке странке постаје тежња да се власт што

Са друге стране, Исмет Овчина истиче да су „политичке странке политичке организације са политичким програмима чији су стратешки циљеви усмерени на освајање власти у држави, иако неке (социјалистичке и комунистичке) странке имају далеке циљеве укидања сваке власти човека над човеком. Као релативно трајне и чврсто организоване целине, политичке странке су најподеснији облици за интегрисање политички активних грађана ... Не постоје општеприхваћени критеријуми помоћу којих би се могла дати једна општа одредба политичке странке која би пристајала уз свако друштво“.[117] Роберт Дал, пак, истиче да су политичке странке „више или мање организована добровољна удружења, чија је активност више или мање стална, а која у име одређеног схватања заједничког интереса и одређеног схватања друштва, саме, или у коалицији, желе да преузму функције власти“.[118] Међутим, ови аутори не наводе значај политичког маркетинга у борби за власт. Изузетно је важно мотивисати бираче да гласају за тачно одређену политичку партију да би могла да победи на изборима и освоји државну власт. „Политички маркетинг је обављање друштвених активности које имају задатак да информације о странци (кандидату) приближе бирачу односно изборној популацији. И ова, као и друге дефиниције, има недостатака, јер није свеобухватна, не укључује све факторе политике; пре, за време избора и после избора“[119], али је довољна у смислу да се из ње јасно види значај политичког маркетинга у едукацији бирача о деловању политичких партија.

Политичку странку потребно је разликовати од сродних институција како не би дошло до забуне да ли је одређено удружење политичка странка или није. Ратко Марковић врло прецизно прави то разграничење. „Тако се политичка странка разликује од интересне групе, према томе што има политичку идеологију и што је њен циљ да освоји и врши државну власт. Интересне групе уместо политичке идеологије имају конкретне материјалне или идеолошке интересе чијем остваривању теже и утицајем на државну власт, али њихов циљ није освајање и вршење државне власти ... Од политичког покрета странка се разликује према јединственој политичкој идеологији. Политички покрети имају за циљ одбрану, укључујући посредством државне власти, врло широких и релативно неодређених општенародних интереса који се не могу обухватити никаквом посебном идеологијом у правом смислу речи. За одбрану таквих интереса формирају се политичке организације људи с врло различитим политичким идеологијама, тако да обухватају припаднике разних политичких странака, чак и саме странке. И, најзад, од организација које исто тако имају за циљ освајање и вршење државне власти, какве су оружане групе, које имају за циљ освајање власти рушењем постојећих институција власти, не респектујући установљени јавни поредак у земљи, политичке странке се разликују према томе што освајању власти теже на начин прописан установљеним јавним поретком, а то

дуже задржи“, а тиме свакако и контрола над војском. - Вид. детаљније у: Љубиша Стојмировић, *Менаџмент политичке странке*, ЗИПС Земун, Београд 1999, 6.

[117] Исмет Овчина, *Политичке странке и демократија*, ДЕС Сарајево, Сарајево 2007, 39.

[118] Ремон Арон, *Демократија и тоталитаризам*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад 1997, 113.

[119] Радослав Пенезић, *Политички маркетинг*, Алерад, Нови Сад 2006, 21. Са друге стране, постоје аутори који акценат стављају управо на освајање државне власти. „Значајан број теоретичара дефинише политичке партије као организације за освајање и вршење власти, од којих опет највећи број њих везује освајање власти за демократски политички процес, кроз изборну, парламентарну контролу. Такво схватање политичких партија заступају Ласвел и Каплан који под политичком партијом разумеју „скупину која одређује опште циљеве и поставља кандидате на изборима““. - Урош Шуваковић, *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Трећи миленијум, Београд 2004, 169.

значи легалним, демократским путем, учешћем на изборима и добијањем већине на изборима“.[120]

У сваком случају, приметно је да политичке странке представљају „везивну нит“ између народа као носиоца суверенитета и органа политичке власти. „Организоване политичке странке постају носиоци политичког живота у Србији тек 1881. године. То је година оснивања радикалне странке. Све до тада, у Србији нису постојале политичке странке са писаним програмом, са партијским статутима и спроведеном организацијом преко партијских одбора. Али, ако у Србији није било организованих странака, то не значи да је време до 1881. године протекло без унутрашњо-политичких борби...“.[121] Од настанка политичких странака поједини грађани се као њихови чланови, окупљени око страначке идеологије и интереса, боре за освајање државне власти.[122] „Ко се бави политиком, тежи моћи: моћи као средству у служби других циљева (идеалних или егоистичких), или моћи „ради ње саме“, да би се уживало у осећању престижа које она пружа“.[123] Након слободних и демократских парламентарних избора, свака политичка странка која је стекла одређени број гласова и прешла прописани цензус даје одређене представнике у парламенту сразмерно броју гласова које је освојила. Тако, победничка партија која освоји већину у парламенту има могућност да формира владу и изабере министре који ће бити на челу свих министарстава у држави (па тако и министра одбране).[124] Тај демократски процес свим цивилним политичарима даје легитимитет да учествују у вршењу власти, а појединима од њих и да демократски контролишу војску. „Демократија се толико раширила у политичком животу по свим деловима планете земље да чак и очити војни и цивилни диктатори и аутократе своју владавину увијају у неку врсту

[120] Р. Марковић (2009), 249. Такође, вреди напоменути да се „политичкој странци, као и свакој другој организацији, приписују различите карактеристике, њој својствене, које је одвајају или је раздвајају од организација у другим областима човјековог дјеловања, и то у оној мјери у којој се може говорити о спољашњој препознатљивости и унутрашњој специфичности. Странка није што и културно-умјетничко друштво или спортски клуб, иако сви они подједнако раде са чланством, није ни позориште, иако јавности понекад личи на поприште театралних борби, није ни дебатни клуб, ни трибина, а ни форум независних интелектуалаца – политичара или политичких аналитичара, иако се у њима, као и у странци, изграђују и сучељавају иста или различита мишљења политичке природе“. - Кемал Бркић, Ката Сењак, Албина Фазловић, *Политичке партије*, Европски универзитет Брчко дистрикт БиХ, Брчко 2024, 22-23.

[121] Живан Митровић, *Српске политичке странке*, Политика а.д., Београд 1939, 5.

[122] Привржености страначкој идеологији не мора бити присутно код сваког члана политичке партије. Многи постају чланови политичке партије из личних побуда и интереса, а поједини чак ни не знају на чему се заснивају идеологија и програм њихове изабране политичке опције. „Многи се, нарочито међу простијим и необразованијим слојевима народа, покрећу чистим партијским духом и они се зането боре за победу као на фудбалској утакмици ... Највећи број партијских агитатора из свих класа трчи у свом сопственом интересу: они на врху очекују или неку високу политичку функцију, или да им се створи могућност да повећају своју плату ... док они на дну очекују било какво запошљење у полицији, код ватрогасаца, у фабрици светлећег гаса, било у другим оделењима градске општине“. - Вид. у: Џемс Брајс, *Савремене демократије (књига друга)*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1932, 60-61.

[123] Макс Вебер, *Политички списи*, Филип Вишњић, ЈП „Службени гласник“, Београд 2006, 434.

[124] „Премда су парламент и политичке партије настале у различитим временским епохама - парламент у дванаестом столећу, а партије шест столећа касније - данас су то институције које се чврсто међу собом прожимају и условљавају. Но и поред чврсте повезаности, парламент и политичке партије нису ни у савременој епохи „институције - близанци“ јер постоје партије које делују на ванпарламентарном терену и (или) које се изричито опредељују против парламента. Исто тако, парламент може да постоји и без постојања партија, што потврђују неки савремени ауторитарни режими...“ - Вид. у: Владимир Гоати, Политичке странке и парламент у Србији, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*, 544.

демократског омотача, а декларативно увек исказују своју привржености и оданост демократским нормама организовања друштвеног живота“.[125]

Самим тим, више је него јасно да владајућа политичка странка увек има утицаја на избор личности која ће водити војни ресор и демократски и цивилно контролисати рад војске као институције. То се односи како на министра одбране, тако и на председника републике који захваљујући победи на председничким изборима уједно постаје и врховни војни командант у модерним демократијама.[126] На тај начин војска је заправо контролисана од стране цивилних партијских „војника“ који њоме командују и руководе. У том смислу, војска је увек интегрисана у политички систем једне државе и никако се не може посматрати одвојено од њега и политичких странака које га чине. „Испада да су политичке странке неопходност, без обзира на то да ли су уставно признате или не. Имајући у виду њихову улогу, која им се и признаје у оквиру савремених правних поредака, логично је да се запитамо да ли су оне и даље само обично удружење грађана удружених око неког циља или су и нешто више? Да ли су странке заправо постале државни орган?“[127] У нашој држави, посебна улога политичких партија произлази из члана 5. нашег Устава где се „јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана“, што политичке партије вероватно радо прихватају. Међутим, када било која политичка партија дође на власт, често се деси да занемари последњи став истог члана Устава који јасно прописује да „политичке странке не могу непосредно вршити власт нити је потчинити себи“.[128]

Дакле, своје функције војска мора обављати стручно, али уз свест да услед њених најважнијих одлука и поступања неретко може доћи и до одређених политичких последица у друштву. Са друге стране, различити политички интереси често и доводе до почетка ратова у којима војска увек игра главну улогу у свим зарађеним државама. „При сукобу два народа, због њихових битних и великих интереса, увек постоји једна политичка воља, која употребљава своју ратну силу да би сломила непријатељску вољу“[129] која је, такође, најчешће политички обојена. То значи да је војску увек потребно анализирати уз узимање у обзир ширег друштвено-политичког контекста у којем се налази, а не искључиво из перспективе војних наука, што је и чини не само уставном, већ и друштвеном институцијом. „Као производ друштвенога живота, састављена из истих елемената као и средина одакле је поникла, војска се неизбежно налази у тесној зависности од друштва. Немогућно је, дакле, да су дубоке промене, извршене у нашем друштву, остале без утицаја на стање војничкога духа“. [130]

[125] Гостимир Поповић, *Организовање политичке странке -од идеје до власти-*, Народна и универзитетска библиотека Републике Српске, Бања Лука 2003, 15.

[126] „Одатле изводим, да се владалац не треба да много брине за завере, докле год ужива народну љубав; али да се има свега бојати од целога света, ако је народ против њега и ако га мрзи. Државе добро уређене и мудри владаоци увек су се трудили, да великаше не доводе до очајања и да задовоље народ“. - Вид. у: Николо Макијавели, *Владалац*, Браћа Јовановић, Панчево 1881, 116.

[127] Милош Станић, *Политичке странке и посланички мандат*, Институт за упоредно право, Београд 2019, 24.

[128] Вид. чл. 5. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21).

[129] Милош Васић, *Војска и политика: војне и политичке студије*, Штампарија Д. Димитријевић, Београд 1910, 6.

[130] Тодор Павловић, *Друштвени развитак и војска*, Нова штампарија „Давидовић“, Београд 1909, 1.

4. Уставна начела и демократска и цивилна контрола војске

Устав сваке државе има фундаментална начела на којима почива. Она представљају основне претпоставке функционисања једне државе. Из тог разлога устави веома често поседују један издвојен део који носи назив „начела устава“. То неретко буде и први део устава како би се већ на почетку истакао значај уставних начела у правном поретку. Тако се обезбеђује да свако заинтересовано лице може да се упозна са темељним постулатима одређене државе одмах приликом узимања устава у руке. У начелима устава обично се говори о суверености, подели власти, владавини права, грбу, застави, химни, главном граду, језику, писму итд. Дакле, ради се о круцијалним питањима без којих нема државе. У циљу посматрања претходно објашњене демократске и цивилне контроле војске кроз призму уставних начела, потребно је детаљно објаснити уставна начела која су значајна у контексту постављених хипотеза у овом истраживању.

На првом месту, то је начело владавине права. Оно обезбеђује да држава има независан уставни поредак који успоставља поделу власти, једнакост грађана пред законом, заштиту људских права и слобода, ограничавање моћи државне власти и једнак приступ независној судској власти у случају потребе. На овом начелу почива свака модерна демократска држава.[131] О правној држави и владавини права почиње учестало да се размишља и говори од периода настанка буржоаског друштва и грађанског либерализма. „Несумњиво да је на такав правац размишљања утицала дубока друштвена криза, распад постојећих модела социјализма и пресељавање једне економске, политичке и правне стварности у економску, политичку и правну историју“.[132] Тада се инсистирало на успостављању законитости рада управних органа. Од тада до данас постоје два аспекта правне државе: формални и садржински (материјални).

Формални аспект одређује да држава може бити правна само уколико има уставни поредак у којем се позитивно право примењује од стране државе и њених грађана. Применом права спречава се настанак анархије у држави. Свако безакоње у држави претња је за њен опстанак. Садржински аспект правне државе је изузетно значајан јер форма без суштине не значи ништа. Он подразумева да је држава правна само ако то, поред формално - правног гледишта, јесте и са гледишта друштва, демократије, правде, правичности, морала. Није довољно да она буде правна само у формалном смислу. Битно је спречити да самовоља владара постане садржина права, а то је могуће само ако правна држава подразумева садржину одређеног, а не било ког, квалитета. „Сходно томе да владавина права подразумева доношење конзистентних, јасних и праведних закона, који важе за све уз њихово минимално кршење, одсуство владавине права подразумева неконзистентне законе и често неправедне који се не

[131] Ратко Марковић управо и појашњава да „постоји неколико начела и институција које позитивно право треба да садржи да би се тај позитивноправни поредак оквалификовао као поредак владавине права. То су следећа начела и институције: легитимност власти, подела власти, независност судства, уставност и законитост (легалитет), уставна јемства људских и грађанских права, слобода привреде и привредне активности“- Вид. у: Р. Марковић (2009), 178. Међутим, начело владавине права није у свакој држави света развијено и актуелно у подједнакој мери. „Један од темеља принципа изградње државе легитимитетског карактера јесте владавина права. И док се у земљама са демократском традицијом ово питање у политичкој теорији више не поставља (стање владавине права сматра се мање - више успостављеним), у земљама Источне и Централне Европе оно се тек актуелизује“. - Вид. у: Радмила Васић, *Правна држава и транзиција*, Досије, Београд 2004, 10.

[132] С. Благојевић, 194.

поштују и често крше, како од стране власти тако и од стране привредних субјеката и грађана“.[133]

Историјски посматрано, правна држава је настала као потпуна супротност полицијске државе.[134] Као њен најважнији елемент, „подела власти има своје корене (изворе) у грчком полису, тј. у тзв. политичком праву старог света, што потврђују бројни записи Платона и Аристотела. Наиме, то су најзначајнија сведочанства о праву и држави тадашњег полиса, јер у њима постоје докази да је полис играо (у то време) значајну улогу, коју данас има држава за своје грађане. У овим записима се, већ на први поглед, могу видети најраније идеје (корени) о подели власти у држави“.[135] „На настанак и развој поделе власти значајан утицај имала је теорија мешовитог устава или мешовите владавине. Теорија мешовитог устава се заснива на идеји да се елементи и начела различитих уређења могу комбиновати тако да се у политичкој заједници успостави социлајна равнотежа, политичка стабилност и слобода. Супротстављени интереси друштвених слојева и група з вршењу власти представљени су у посебним институцијама чиме се спречава прекомерна концентрација и злоупотреба политичке моћи“.[136] Ово начело је у науку увео француски писац Монтескје. „Питање деобе власти било је за Монтескјеа питање политичке слободе, тј. начело одвајања или поделе власти било је за њега „нужан услов, гаранција политичке слободе грађанина“ ... Међутим, елементе теорије о подели власти срећемо и раније, код Џона Лока, а пре њега, чак код Хуга Гроцијуса. Обично се творцем теорије поделе власти сматра Џон Лок, али се његов допринос стварању ове теорије своди, у ствари, на постављање само неких основних идеја, које су се тек у делу Монтескјеа „О духу закона“, искристалисале у стварно начело поделе власти“.[137]

Ипак, свако излагање о владавини права данас не може проћи без осврта на Дајсијево учење без којег би било непотпуно анализирати је. Професор Дајси, познати енглески конституционалиста XIX века, јасно је приказао резултат покушаја усклађивања идеје заштите људских права и слобода и главног начела британског устава - начела суверености парламента. Он владавину права своди на непостојање самовољног одлучивања органа политичке власти. Истиче да сваки појединац у друштву може бити правно одговоран само уколико се то утврди

---

[133] Слободан Вуковић, *Корупција и владавина права*, Институт друштвених наука – „Драганић“, Београд 2003, 183.

[134] „Још од времена борби против свепрожимајуће власти апсолутног монарха, правна држава представља основни принцип и идеју водиљу око које се окупљало слободно грађанство у борби за остваривање слобода и права ускраћених им у полицијској држави апсолутизма. Од тада, па све до данас, ова идеја заузима изузетно важно место, представљајући вредност по себи, како у правној филозофији, тако и у теорији и пракси државе и народа. Захтев за правном државом, актуелан пре још четири века, још увек може да се чује у многим срединама и данас“. - Дејан Матић, *Правна држава као оквир људских права и слобода*, у: Станко Бејатовић, Слободе и права човека и грађанина у концепту новог законодавства Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2005, 221.

[135] Терминолошки посматрано, „подела власти није сасвим прецизан израз, али се у нас већ одавно уобичајио и то како у уставно-правним и сличним теоријским расправама, тако и у уставним дебатама и текстовима. Пошто су се у нас водиле и теоријске расправе о томе да ли је власт у некој земљи увек само једна и јединствена, те да ли је могућа њена „подела“, можда треба рећи да изрази који су коришћени у западним земљама за означавање ове установе (Separation of Powers, Separation des pouvoirs, Gewaltenteilung/Gewalten trennung) сугеришу да би у нашем језику било можда примереније користити израз „раздвајање власти“ него уобичајени термин „подела власти““. - Вид. у: Војислав Становчић, *Подела власти и дистрибуција политичке моћи*, у: Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 1-3, Нови Сад 1998-1999, 172-173.

[136] Миодраг Радојевић, Мешовити устав и подела власти, *Политичка ревија 1/2005*, 44.

[137] Драган Батавељић, *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Задужбина Андрејевић, Београд 1999, 25.

након спроведене законске процедуре пред надлежним судом. У том смислу, владавина права се супротставља сваком понашању појединца на власти које се заснива на принуди. Дајси истиче и да владавина права обухвата начело правне једнакости грађана пред законом. Нико није изнад закона и сви су дужни да га поштују под претњом санкције. Наводи да се под владавином права подразумева и правна сигурност која обезбеђује да се на правне радње предузете данас не примени закон који је потом донет.[138]

Покушај утврђивања разлике између правне државе и владавине права у теорији јасно указује да се не ради само о разлици терминолошке природе. Ова два термина имају бројне сличности, али и различитости. „Принцип владавине права окренут је против дискреционе власти администрације и прерогатива краљевске власти. Он има дубок корен у енглеској револуцији седамнаестог века која проглашава потпуну правну једнакост и следствено томе не допушта никакав посебан положај јавних службеника у друштву и држави. У том погледу свако дискреционо право администрације било је истозначно са самовољним политичким одлучивањем. На тај начин тзв. чисти политички односи се уливају у правне оквире и њима бивају ограничени".[139] Термин правна држава настао је касније у Немачкој. Он „се најпре јавља у немачкој политичкоправној теорији с краја прошлог и почетка нашег века *(Rechtsstaat)*, и то нарочито у радовима Лабанда и Јелинека. Према овим изворима, у правној држави, обезбеђено је поштовање начела законитости и правна једнакост грађана пред законом, јер су управа и судство стављени под власт законодавца. У њој је обезбеђен континуитет уставне конституције на основу легитимне власти изабраних органа".[140] Временом су се током историје ова два термина све више удаљавала међусобно. „С временом се јаз између њих продубљивао, достигавши кулминацију тридесетих година XX века у фашизму и стаљинизму. Међутим, последњих деценија јасно је изражен тренд приближавања правне државе и владавине права, јер правна држава може бити само она држава која почива на принципима владавине права. Стога се данас правна држава и владавина права најчешће употребљавају као синоними".[141]

Начелом поделе власти спречава се концентрација целокупне власти у рукама једног органа „пошто је вечито искуство да је онај ко има сву власт склон да је злоупотреби. Да би се такве злоупотребе избегле, потребно је да власт заустављa (кочи) власт. А то се постиже тако што се свака од три власти додељује посебној групи органа, тако да свака власт контролише другу власт, чиме се успоставља равнотежа, еквилибријум између тих власти. Отуда

---

[138] Поређења ради, Вејд има мало другачије схватање. Он сматра да начело владавине права треба посматрати шире, „подразумевајући при том: непостојање арбитрарне власти; ефикасну контролу и одговарајућу јавност за делегирано законодавство; што одређеније услове вршења дискреционе власти; одговорност сваког пред редовним судом, без обзира на то да ли је реч о приватном лицу или јавном службенику; надлежност непристрасних и независних судова у одлучивању о основним правима појединаца; заштиту основних индивидуалних права и слобода путем важећег, позитивног права. Ако се владавина права овако схвати, она се може помирити са начелом о суверености Парламента". – Вид. у: Лидија Баста Флајнер, *Политика у границама права: студија о англосаксонском конституционализму*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије: Институт за упоредно право, Београд 2012, 107.

[139] Љубомир Тадић, *Метаморфозе правне државе*, у: Владан Васиљевић, Правна држава, Институт за криминолошка и социолошка истраживања: Пословна политика, Београд 1991, 10.

[140] Слободан Перовић, *Правна држава и криза правног система,* у: Владан Васиљевић, Правна држава, Институт за криминолошка и социолошка истраживања: Пословна политика, Београд 1991, 105.

[141] Јовица Тркуља, *Порицање владавине права*, у: Коста Чавошки, Уставност и владавина права, Центар за унапређивање правних студија, Београд 2000, 210. О односу владавине права и правне државе је доста писано у теорији уставног права и политичких наука. На овом месту се, осим суштине њиховог односа, нећемо тиме детаљније бавити јер бисмо се знатно удаљили од наше теме.

Монтескје тежиште ставља више на еквилибријуму власти него на подели власти, наглашавајући да свака власт нема само моћ да доноси акте и одредбе одређене садржине, него посебно и да контролише акте и одредбе које је донела друга власт".[142] Међутим, поставља се питање зашто су многи склони да злоупотребе власт? Макијавели то правда ставом да је сваки човек „по природи лош, али добра држава, уз примену закона, реда, правде и прилагођавања колективном животу, може човека учинити бољим. Када би повукли паралелу између Макијавелијевих ставова о човеку и ставова о војсци, видели бисмо да они имају заједничко исходиште са предзнаком зла, с тим што је, ипак, војска зло које се још у процесу институционализације може ограничити, каналисати, контролисати итд. Зато он и истиче важност војске у политичким животу друштва и њену улогу у држави. Војска као таква, у реалним унутрашњеполитичким и спољнополитичким условима мора постојати".[143] Макијавели је нужност постојања војске правдао чињеницом да неко мора да брани државу од спољних оружаних напада, као и да чува уставни поредак државе и њену политичку власт од насилних промена.

Код начела поделе власти које обезбеђује контролу војске, државна власт остаје јединствена и недељива, што значи да увек постоји у времену независно од тога ко су конкретни носиоци вршења државних функција. Она не припада никоме по имену и презимену, већ овлашћеним службеним лицима који у свакој ситуацији морају поступати у складу са интересом државе, а не онако како би они лично хтели. Поверавање различитих државних функција различитим органима није само по себи довољно. Нужно је обезбедити да ти органи законито обављају државне функције у складу са прописаним надлежностима.[144] Стога је важно контролисати њихово функционисање и рад. Та контрола може бити правна и морална. У првом случају, постоје санкције за незаконито поступање органа власти, док у другом случају, када контролу обавља јавност, санкција нема. Правну контролу над радом извршне власти најчешће врше судови. Тада правна држава добија свој пуни смисао. Рад управних органа извршне власти, у које спада и министарство одбране, контролишу цивилни судови, чиме се обезбеђује остваривање начела законитости рада управе. Ово начело је од великог значаја за функционисање модерне правне државе. Без њега питање је да ли би

[142] Р. Марковић (2009), 178. „Људи не само да тешко мењају своју природу већ је, под погубним утицајем власти, по правилу кваре, нарочито ако је власт којом располажу велика и малтене апсолутна" - Коста Чавошки, *Зло власти*, Catena Mundi, Београд, 2021, 37-38. Потпуно супротно, у теорији уставног права постоји и теорија о јединству власти која подразумева да све државне функције обавља један државни орган, најчешће орган легислативе (парламент) – у ком случају се ради о демократском јединству власти, или орган егзекутиве (влада, шеф државе) – у ком случају се ради о недемократском јединству власти. „Демократско јединство власти је заправо скупштински систем. Остварење народне суверености у државној власти највидљивије је у режимима где је већи део власти концентрисан у представничком телу. У скупштинском систему се јединство власти чува у рукама демократског представничког тела, па је то један од разлога зашто се овај облик примењеног јединства власти назива демократским ... Систем недемократског јединства власти је карактеристичан за изразито ауторитарне и диктаторске режиме ... Као примери потоњих узимају се Хитлерова Немачка, Мусолинијева Италија, Франкова Шпанија ... Свим овим тоталитарним државама заједничко је то да је извршна власт (персонификована вођом) заправо једина власт, а да је парламент само пука форма на путу доношења одлука и прописа". - Вид. у: Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду : Издавачки центар, Београд 2008, 35-36.

[143] Ото Икер, *Однос политике и војске у делу Никола Макијавелија*, Факултет за медитеранске пословне студије, Тиват 2022, 91.

[144] „Појам „државне функције" често се изједначава с једне стране с појмом „државне власти", а с друге стране с појмом „државни послови" ... Изједначавање термина „државне функције" и „државне власти" не само, како је напријед истакнуто, да доводи до мијешања начела подјеле власти и разликовања функција у држави већ и до неуочавања суштине једне од темељних карактеристика државе да је њезина власт у класном и политичком смислу једна и јединствена". - Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Организација власти – Политичке идеје, уставни модели, збиља* -, Народне новине, Загреб 1988, 4.

управни органи поступали у складу са законом. На постоји општи одговор на ово питање, већ се разликује од органа до органа, од службеника до службеника, од предмета до предмета. Уколико државни службеник поступи противправно у једном предмету, то не значи да је поступао противправно и у другим предметима које има у раду. Разуме се, за своје незаконито деловање сноси одговарајућу правну одговорност након законито спроведеног поступка пред надлежним органом, најчешће судом. Што је већа контрола над његовим радом, већа је и вероватноћа да ће радити законито. Argumentum a contrario, без адекватне контроле, повећава се вероватноћа за незаконито делање службеника из најразличитијих личних мотива.

„У корист поделе власти говоре два разлога: један технички, други правни. Технички разлог је разлог специјализације. Кад би све функције биле поверене истим органима, ови органи не би могли ни за једну имати колико треба времена, нити би се и за једну могли нарочито оспособити. Правни разлог у корист поделе власти, састоји се у томе што је без поделе власти немогућна „правна држава". У праву нико не може бити ограничен својом властитом вољом него туђом; зато ако се хоће да вршиоци закона доиста буду ограничени законом, не сме се издавање закона поверити оним истим људима који их врше".[145] Са друге стране, велики проблем код начела поделе власти односи се на немогућност његове потпуне практичне примене. „У стварности савремене државе никад није постојало ни апсолутно јединство, ни апсолутна подела власти. Чак ни у најауторитарнијим аутократијама нема примера да само један орган државне власти обавља све њене функције. Увек се то дели на већи или мањи број, више или мање одвојених самосталних органа. Тако исто се ни у „најчистијим" моделима поделе власти не може срести паралелно постојање три потпуно сепариране власти које су апсолутно независне једна од друге и немају никакве међусобне везе и утицаја. Увек је реч о стањима у којима су претежно заступљени елементи једног, односно другог модела, али тако да се основна разлика између две концепције не изгуби".[146]

Из тог разлога у државама постоји потреба узајамне контроле између релевантних политичких чинилаца различитих грана власти. Они теже истом циљу, а то је законито функционисање целокупног државног апарата. Зато између њих мора да постоји однос сарадње и узајамне контроле. Одсуство било које сарадње и контроле у том смислу водило би ка могућности успостављања тираније тог неконтролисаног органа у друштву. Такође, немогуће је да законодавац у прописима предвиди апсолутно све животне ситуације и да их детаљно регулише. Још су стари Римљани говорили да не постоји савршен закон *(lex perfecta).* Администрација модерне државе подразумева обављање далеко већег броја послова него што је то раније био случај. Многе послове које је обављао појединац преузела је држава на себе. То захтева постојање знатно разгранатије државне бирократије. Друштвени односи тиме постају далеко бројнији и сложенији, те их је теже потпуно обухватити правном регулативом.

Са друге стране, након доношења закона у одређеној области често се појављују нове животне ситуације које њиме нису обухваћене. Живот се неумитно одвија брзином светлости, а немогуће је да закон то у потпуности испрати одговарајућом динамиком. Његова промена у циљу прилагођавања новим друштвеним односима захтева спровођење неретко споре процедуре пред надлежним органима у прописаној форми. У том вакууму, док законодавац неко питање не уреди, судови често својом праксом креирају одређено решење за то питање заузимајући став о тој, законски нерегулисаној, животној ситуацији. Тако суд ствара право поступајући у конкретном предмету. Иако би требало да тумачи и примењује већ донете

[145] Стеван Лилић, *Подела власти и независно судство*, Комитет правника за људска права, Референцијални центар за људска права, Београд 2002, 55.

[146] Александар Фира, *Уставно право Републике Србије*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад 2007, 168-169.

законе, суд узима учешће у процесу доношења закона. Овиме се нарушава начело поделе власти. Још један разлог немогућности потпуне примене овог начела у пракси лежи у чињеници да моћне политичке личности, којој год грани власти да припадају, често утичу на доношење одлука које су у надлежности других грана власти. Ове личности често и саме приликом обављања послова из своје надлежности не поштују поједина правна правила јер су свесне да, услед политичке моћи коју имају, постоји висок степен вероватноће да за то неће одговарати пред надлежним органима (што опет доводи до повреде уставног начела поделе власти које тада постаје инфериорно у односу на праксу која се одвија у уставном животу). Зато Владан Петров и наводи да постоји много спорних питања у вези са дефинисањем начела поделе власти у модерним демократијама. „Најпре, колико је данас подела власти подела послова између носилаца различитих правних државних функција, а колико је то однос између власти (владајуће већине) и опозиције (мањине)? У вези с тим, да ли је партитократија сасвим обесмислила поимање поделе власти као преовлађујућег правног начела? Потом, да ли је подела власти могућа и остварива, а да није „свето тројство“ законодавне, извршне и судске власти? ... Најзад, ако је независно судство неприкосновени европски стандард, колико је још увек релевантан однос између парламента и владе? ... Дакле, нормативно, подела власти остаје врхунска уставна вредност и темељно уставно начело, али њена садржина, позиционираност и дејство заслужују озбиљно преиспитивање“.[147]

Независно од слабости концепта поделе власти у државама, чињеница је да оно у пракси обезбеђује контролу једног органа од стране другог органа и њихову узајамну равнотежу и сарадњу у систему владавине права. Оно тиме уједно обезбеђује и демократску и цивилну контролу војске. У највећем броју држава, војска је део министарства одбране које је део владе као носиоца извршне власти. Њу контролишу најразличитији државни органи (од шефа државе, преко министра одбране, парламента, цивилних судова, јавности итд.) и то на најразличитије начине о којима ће касније бити речи. Дилема је да ли демократска и цивилна контрола војске може бити уставно начело. Будући да из устава великог броја европских држава произлази, било изричито било посредно, да је војска под демократском и цивилном контролом, сматрамо да то може произвести два различита теоријска тумачења по предметном питању.

Према рестриктивном тумачењу које је строго формално-правне природе, сматрамо да демократска и цивилна контрола војске може бити уставно начело једино уколико се налази у делу устава који носи назив „начела устава“. Међутим, у пракси устави у том делу најчешће уређују само основна начела државно-друштвеног уређења државе (попут начела владавине права, поделе власти итд.). Према екстензивном тумачењу, сматрамо да демократска и цивилна контрола војске може бити уставно начело, без обзира из ког дела устава произлази, посебно јер њена суштина одсликава утицај уставног начела поделе власти на функционисање војске у систему владавине права. Става смо да се суштини увек мора дати предност у односу на форму. Није важно у ком се делу устава одређена правна норма налази. Важније је шта она тачно значи, који је њен смисао и значај у држави. Тај смисао се мора посматрати не само из

[147] Владан Петров, *О неким општим местима у поимању система власти уопште и у Републици Србији*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2018, 14-15. У вези са тим, Ирена Пејић сматра да је „због нараслих потреба савремене државе власт постепено прелазила у домен извршних органа који могу да остварују бројне функције за разлику од гломазног представничког тела ... У савременој држави бројна независна тела и агенције обављају важне послове у име законодавне и извршне власти, па се отуда намеће преиспитивање класичне поделе власти. Не само да се тежиште моћи премешта из националног представништва у егзекутиву, већ све политичке власти делегирају своја овлашћења независним телима која функционишу по принципу професионализације, а не репрезентације“. – Вид. у: Ирена Пејић, *Подела власти у уставном систему Србије: могућност равнотеже*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2018, 35.

угла устава, већ и шире тј. из угла државе и друштва уопште. Само тако се на потпун начин може сагледати важност једне правне норме и њен друштвени значај. А тај значај остваривања демократске и цивилне контроле војске је несумњиво велики. Зато „у литератури постоји консензус да цивилна контрола значи више од одсуства војних државних удара. То је суштинска карактеристика сваке демократске државе и концепт од виталног значаја за разумевање цивилно-војних односа“.[148]

Перлмуттер сматра да цивилни органи и цивилно друштво уопште треба да сачувају критички однос према војсци као институцији[149], али је ипак јако важно имати у виду да она, обављајући функцију одбране државе, има улогу да заштити њен суверенитет и територију на којој живе управо и ти представници цивилног друштва који је критикују. Чувајући суверенитет државе, војска чува и њен правни поредак. Тако се штите и уставна начела владавине права и поделе власти. А када су испуњене све претпоставке за примену тих начела у пракси, начело поделе власти управо и обезбеђује остваривање механизама демократске и цивилне контроле војске као дела извршне власти, како од стране других органа извршне власти (попут председника републике), тако и од стране органа друге гране власти (попут парламента као главног органа законодавне власти или судова као органа судске власти). То даље значи да ће функционисање механизама демократске и цивилне контроле војске бити ефикасније уколико уставно начело поделе власти обезбеди да у држави постоји сарадња између различитих цивилних органа државне власти и њихова супрематија у односу на органе војне власти у систему владавине права.

У супротном, целокупна државна власт била би сконцентрисана у једном органу. Војска би имала реалне капацитете да омогући да управо она буде тај орган, дакле да злоупотреби моћ коју има и тако нанесе штету демократском поретку и систему владавине права у држави. У таквој ситуацији демократска и цивилна контрола војске би се тешко остваривала у пракси. Нико не би имао реалне механизме да успостави контролу над најмоћнијом оружаном силом у држави. Како се то не би догодило, од круцијалне је важности успоставити супрематију цивилне власти у односу на војну власт у свакој држави. Тако се обезбеђује да се у свакој држави, било републиканског било монархистичког облика владавине, поштује начело владавине права и њен демократски поредак који почива на заштити људских права и слобода. На тај начин се омогућује и да се војска бави својом професионалном делатношћу без задирања у политичке процесе у друштву, као и да се политичари баве политиком без задирања у стручна војна питања.

Можемо закључити да начело демократске и цивилне контроле војске има и свој шири, друштвени значај који се огледа у томе да оно утиче на начин функционисања начела поделе власти у друштву обезбеђујући његову практичну примену. Посматрајући из супротног угла, може се рећи да начело поделе власти управо омогућује да сваки државни орган обавља послове из своје надлежности, што се односи и на контролу војске коју спроводе други државни органи управо у складу са својим овлашћењима и надлежностима. Дакле, постоји однос узајамне повезаности тј. корелације између начела демократске и цивилне контроле војске и начела поделе власти у модерним демократским републикама и монархијама.

Друго питање је у којој мери се ова начела остварују у пракси конкретних држава. То зависи од поступања различитих државних органа приликом обављања послова из својих надлежности, али и од облика владавине у држави, њеног система власти, карактеристика

[148] Tuba Eldem, *Civilian Control of Armed Forces*, https://www.researchgate.net/publication/337160837_Civilian_Control_of_Armed_Forces, 1, / 28. октобар, 2025.

[149] Вид. детаљније у: Amos Perlmutter, *The military and Politics in Modern Times*, New Haven, Yale University Press, 1977.

политичког система, правног поретка, положаја и улоге највиших државних органа у томе, начина функционисања војске итд. Никако не треба заборавити и утицај свих других друштвених и политичких чинилаца (попут мас-медија, невладиних организација, јавног мњења). Изузетно су важни и грађани јер суштински од њих зависи поштовање прописа у држави и начин функционисања свих државних институција. Они тиме дају свој лични допринос развоју система владавине права у друштву. Такође, начело демократске и цивилне контроле војске је уско повезано и са уставним начелом легитимитета власти као важним елементом начела владавине права. Та повезаност огледа се у чињеници да демократску и цивилну контролу војске врше цивилни политички органи попут председника републике, владе и парламента захваљујући легитимитету који су добили освојивши власт победом на слободним демократским изборима. Посматрано у ширем смислу, може се рећи да преко демократски изабраних политичких органа власти контролу над војском спроводе заправо грађани као носиоци суверенитета. Они су углавном цивили. Као што посредно врше власт преко својих слободно изабраних представника у парламенту, тако преко њих, посредним путем, контролишу и војску. Међутим, ово је више теоријска него практична конструкција. Обичан грађанин који нема везе са војском тешко да може да је контролише на било који начин. У сваком случају, „подразумева се да је сваки контролни систем организован тако да између контролора и контролисаног постоји директан увид у предмет контроле, јер се тако стварају могућности за активирање принципа повратне везе и омогућава добијање правих информација неопходних за рад контролних система“.[150]

Начело демократске и цивилне контроле војске повезано је и са начелом независности судске власти као још једним важним елементом владавине права. Наиме, механизми судске контроле у области војних власти играју кључну улогу у обезбеђивању равнотеже између потреба безбедности државе и заштите основних демократских вредности и људских права. Судска власт, укључујући Уставни суд, редовне судове, тужилаштва и адвокатуру, као и међународно право[151], обезбеђује да војне власти делују у складу са законом и да не предузимају радње које би могле угрожавати владавину права. Ови механизми спречавају концентрацију војне моћи, чиме се осигурава одржавање демократије, владавине права и заштите људских права и грађанских слобода у свим аспектима одбране и националне безбедности. На пример, редовни цивилни судови у Републици Србији имају могућност да по поднетим тужбама у управним и парничним поступцима контролишу рад Министарства одбране. Они морају поступати објективно и непристрасно у циљу правичног окончања сваког спора који војска води, па макар то било и на штету војске. У случају да војска изгуби спор, судска пресуда представља у одређеној мери коректив рада Министарства одбране, али и упутство за његово даље поступање у наредним сличним случајевима уколико се појаве у пракси. У случају да војска добије спор, судска пресуда представља формалну цивилну потврду да је рад Министарства одбране у конкретном предмету био у складу са законом, те да је потребно на идентичан начин решавати сличне предмете у будућности. Када судске цивилне контроле војске не би било, војска би у пракси увек могла да поступа по сопственом

[150] Слободан Косовац, Цивилна контрола војске, *Војно дело 2/2001*, 183.

[151] Из овога закључујемо да међународно право игра битну улогу у контроли поступања војних власти, посебно када су у питању ратни злочини или друга слична кривична дела из групе кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом. У случају ратних злочина, одговорност војних власти може бити предмет судских поступака пред међународним судовима (као што је нпр. Међународни кривични суд). Овај суд има надлежност да процесуира лица која су оптужена за најтежа кривична дела, укључујући геноцид, ратне злочине и злочине против човечности. У складу са међународним правом, све државе, укључујући Србију, обавезне су да сарађују са овим судовима. Међународно-правним аспектом демократске и цивилне контроле војске нећемо се бавити детаљније у овој докторској дисертацији, имајући у виду да смо тежиште исте ставили на уставно-правни, односно национални оквир.

уверењу, па макар оно било незаконито и/или неправедно. Не би било ни могућности да се таква одлука органа војне власти поништи или преиначи од стране неке више цивилне инстанце. Шта више, тако би се отворила могућност да војска различито поступа у истим предметима водећи се субјективним параметрима. Тиме би и начело једнакости грађана пред законом, као фундаментални елемент правне државе, било обесмишљено у одређеној мери. Из тога видимо да је и ово начело врло блиско повезано са начелом демократске и цивилне контроле војске, а донекле њиме и условљено када се ради о судским предметима који се тичу војске.

Сасвим је друго питање на који начин највиши државни органи учествују у функционисању и остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске у правној држави. Одговор зависи од многобројних чинилаца, па и од облика владавине. Државе се према облику владавине деле на републике и монархије. Ако је држава република, не може истовремено бити и монархија јер једно искључује друго. Да бисмо утврдили да ли облик владавине утиче на смисао демократске и цивилне контроле контроле војске и улогу највиших државних органа у томе, нужно је да најпре у најважнијим ставкама направимо разлику између републике и монархије у циљу бољег разумевања конкретне теме. Поготово с обзиром да различити облици владавине у две државе неретко доводе до различитих надлежности истих органа у тим државама у одређеној мери.

У вези са тим, монарх и председник републике као шефови држава немају потпуно иста овлашћења, иако се нека поклапају. Разликују се чак и начини на који они у пракси обављају исте послове из своје надлежности. Самим тим, различит је и начин вршења демократске и цивилне контроле војске у републикама и монархијама, односно ти начини се могу подударати само у некој мери. Још је Аристотел направио разлику између законитих и незаконитих основних државних форми. Оне су законите када имају за циљ заштиту општег интереса. То су монархија, аристократија и демократија. Изопачене су када само теже заштити личног интереса владара. Изопачена монархија је тиранија, изопачена аристократија је олигархија, а изопачена демократија је охлократија. Стању једне нације не одговара увек исти принцип власти. У неком историјском тренутку одговара монархија, што не значи да ће увек тако бити. Ипак је „у данашње време реч демократија исписана такорећи на свим политичким заставама. Једва да има политичких партија и режима који се не би позивали на „вољу народа“ и не би себе претстављали као заступнике и извршиоце те воље. Чак и такви тоталитарно-диктаторски режими као што су били фашизам и национал-социјализам нису били спремни да се лише сваке демократске декорације и имали су тобоже национална претставничка тела чији је једини задатак био да приказују једнодушну и безусловну подршку народа постојећем режиму“.[152]

Облик владавине изражава дух народа, његову идеологију и вредности у одређеном друштвено-политичком тренутку. Зато су многи интелектуалци писали на тему односа између облика власти и морално-духовног стања нације. Потпуно је логично да народ обично има власт какву заслужује. Он је уосталом и бира на демократски одржаним изборима у републикама. Међутим, у монархијама власт се наслеђује. Она је легална јер је принцип наслеђивања власти прописан законима. Легитимитета власти обично има мање у монархијама него у републикама, ако га уопште и има. Питање је да ли народ жели да владар буде онај који наслеђивањем престола постаје монарх само јер је имао среће да се роди у краљевској породици. Његови лични квалитети и (не)способности су самим тим ирелевантни. Међутим, није немогуће ни да се у монархији догоди да конкретни монарх има високи степен демократског легитимитета. „Са становишта легитимне форме монархија наилази на проблем

[152] Најдан Пашић, *Демократија и савремено друштво*, Издавачко предузеће Рад, Београд, 1960, 3.

пошто се у њој целина политичке заједнице не изјашњава о избору државног поглавара“.[153] То значи да се у монархијама појмови легалитета и легитимитета не морају подударати у потпуности. Уколико се ови појмови нађу у сукобу, сматрамо да предност треба дати легалитету из разлога обезбеђивања правне сигурности, без обзира што и легитимитет подразумева одређену вредносну димензију која се креће у границама филозофије и морала.

Упркос томе, Чичерин у својој „Политици“ истиче да монархија има и своје предности. Њоме се „најлакше обезбеђује јединство власти, а из јединства власти проистиче њена сила. Са јединством власти повезана је и стабилност ... Монархији није својствен партијски дух. Монарх стоји изнад појединачних интереса и за монархију су све класе, сталежи и партије потпуно једнаки. У односу на народ, монарх није личност, него идеја ... Монархија у највећој могућој мери обезбеђује поредак ... Не постоји начин владавине који би био погоднији за извршење крупних преображаја. Снажној личности је управо у монархији најлакше да испољи своје узвишене особине“.[154] Зато је и Данте Алигијери истицао да је „једино монарх тај који може бити најбоље одређен за владање. Једино, дакле, монарх може друге најбоље уредити. Из овога следи да је монархија неопходна за добро света“.[155]„Монархија представља оптималну историјски опробану, природну форму државног устројства наше националне цивилизације ... Њена главна предност јесте ослањање на моралне императивне и верске светиње, а не на користољубље и духа лишене материјалистичке категорије користи, добитка и интереса“[156] што је својствено републици у којој „се на изборима најчешће на власт изаберу људи који нису нити добри људи, нити стручни за тај посао, већ обични преваранти, лажљивци, демагози, похлепници, властољубци и частољупци. Демократија се формира механизмом избора. Тај механизам се заснива на „слободи мисли“ и „погледа“ и због тога она у државним пословима свакоме даје право на простоту, сваком глупаку право на затуцаност, свакоме право да се прода, да некажњено износи интриге“.[157] Пре него што дамо мишљење да ли предност треба дати републици или монархији, потребно је ова два облика владавине упоредити са становишта демократског легитимитета и капацитета како бисмо одредили да ли постоји сразмера између степена демократичности државних органа и квалитета начина на који врше демократску и цивилну контролу војске у датој држави.

Шта је то демократија? „Право свију. Шта је монархија? Право једног јединог, који, да би се што дуже одржао на власти, уступа каткад и другима по нешто од своје превласти“.[158]

---

[153] Драгољуб Поповић, *Савремена уставност и демократија*, Београд: б.и. 1997, 71.

[154] Лав Тихомиров, *Монархија*, Укронија, Логос, Београд 2008, 398. Са друге стране, Тихомиров на истом месту говори и о недостацима монархије. „Смена власти не одвија се на основу способности, већ на основу случајности рођења ... Може да се роди геније, али може да се роди и особа малих способности. Безгранична власт лоше утиче на нестабилну душу, док се велика душа уздржава ... Искушењима власти придружују се ласкање и додворавање околине ... Монархија лако прелази у самовољу ... Она лако даје предност спољашњем поретку над унутрашњим. Отуда потиче пометња у управи: „споља злато, а изнутра блато““ - *Ibid.*

[155] Данте Алигијери, *Монархија*, Укронија, Београд, 2004 47. У вези са тим, Восторгов истиче да се у монархији најбоље може организовати систем управе „због тога што монарх, физички немоћан да у потпуности води све послове управљања државом, по природи ствари прибегава ангажовању других принципа власти и лако им пружа место у систему управе, јер их, као њихов врховни измиритељ, нимало не негира, већ их само организује са врха, како у самој нацији, тако и у систему управе“. - Вид. детаљније у: Јован Восторгов, *Шта је монархија?*, Центар за истраживање православног монархизма, Београд 2016, 64.

[156] Мирко Дубаић, *Монархија или демократија*, Ривел Ко, Београд 2010, 65.

[157] Зоран Милошевић, Демократија и капацитет политичких институција, *Политичка ревија 1/2011*, 35. На овом месту З. Милошевић цитира Ивана Иљина.

[158] Емилио Кастелар, *Монархија или република?*, Републиканска омладина, Београд 1913, 13.

Ђовани Сартори сматра да је „аутократија самопостављење, то је када се неко сам прогласи за шефа, или када је шеф по наследном праву. Насупрот томе демократски принцип подразумева да нико не може сам да узме власт, да нико не сме да се прогласи шефом и да нико не може да наследи власт ... Сваки режим чији контролни кадар није прошао изборе треба класификовати као „не демократију“. Може такав режим да буде и прихваћен и добар, али није демократија: није засновао власт на демократској основи“.[159] Основне вредности демократске власти су политичка слобода и једнакост.[160] „Демократска идеја слободе као легитимације суверенитета заснива се на концепту самоопредељења народа“.[161] Слобода обухвата и право грађана да бирају и партиципирају у власти и управљању. Тиме им се даје простор да искористе свој лични и интелектуални потенцијал у пуном обиму и капацитету. Сваки човек је носилац суверенитета у микро делу и зависан је једино од власти чији је и сам део. У демократији власт често мора да „угађа“ народу који ју је изабрао. То је и логично јер да је народ другачије гласао на изборима, та власт не би била власт. Добро је и што су у демократским републикама сви грађани једнаки пред законом. Да ли је то тако у пракси увек и свуда, друго је питање. Свакако, чињеница је да „једнакост права не може надокнадити природну неједнакост интелигенције и карактера“.[162] „Суштинско у демократији јесте то што она омогућава народу да смењује владу по унапред утврђеној, легитимној процедури ... Демократија је пожељна због тога што признаје различитости и допушта критику“.[163] Ван Екелен је става да је „демократија више од пуких демократских институција. Демократска култура претпоставља степен заједничког идентитета, толеранције и поверења који омогућава прихватање да опозиција може победити на следећим изборима. У демократији појединци и мањине се осећају сигурно јер се њихова основна права поштују и штите владавином права. Демократија је систем у коме су доношење закона и управљање транспарентни ... Без опозиције перспектива самоусавршавања би била изгубљена. Демократија најбоље функционише када друштво није превише поларизовано и

[159] Ђовани Сартори, *Демократија шта је то?*, ЦИД Подгорица 2001, 175.

[160] „Ни једнакост не треба разумети буквално. Људи нису једнаки ни у физичком, ни у интелектуалном, ни у естетичком, ни у економном, ни у моралном погледу. Они то никад нису били, а неће никад ни бити ... “. - Вид. у: Лука Зрнић, *Демократија*, Нова штампарија „Давидовић“, Београд 1909, 12. Поређења ради, људи се међусобно чак ни не доживљавају на подједнак начин. „Другачије доживљавамо оне који троше 100 долара недељно на скупе лекове да би контролисали неизабрану болест, од оних који троше 100 долара недељно на скупа вина зато што уживају у њиховом укусу“. – Вид. у: Вил Кимлика, *Савремена политичка филозофија*, ИИЦ Нова српска политичка мисао, Београд 2009, 90. Са друге стране, Дејвид Хелд сматра да су људи једнаки једино унутар природног стања „јер их памет оспособљава за разумност, за покоравање закону природе. Они уживају природна права ... То природно стање – основни облик људског удруживања - стање је слободе, али не и стање распуштености. Појединци су везани дужношћу према Богу и управљају се само по природном закону. Тај природни закон одређује основна начела моралности: појединци не смију дизати руку на властити живот, морају настојати сачувати један другога и не смију један другоме повриједити слободу“. - Вид. у: Дејвид Хелд, *Модели демократије*, Школска књига, Загреб 1990, 63.

[161] Christian Starck, *Démocratie et participation*, у: Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд 2004, 611.

[162] Мојсије Острогорски, *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд 157.

[163] Радован Радоњић, *Демократија*, Центар за грађанско образовање, Подгорица 2004, 20. „Демократија, посредством слободне штампе и страначких препирки, подстиче појединца на размишљање и критику. Утолико би се смело тврдити да демократије апелује на разум и чини могућим стварање једног слободног јавног мњења“. - Вид. у: Слободан Јовановић, *Историја, политика, демократија*, Catena mundi, Београд, 2018, 199. Пошто у демократији свако има право на размишљање и критику, некадашњи председник Врховног суда Израела Ахарон Барак истакао је да „демократија има свој унутрашњи морал заснован на достојанству и једнакости свих људских бића“. - Вид. у: Victor Ferreres Comella, *Constitutional courts and democratic values: a European perspective*, New Haven [etc.] : Yale University Press 2009, 87.

постоји здрава средња класа. Не би требало да буде ограничена на парламентарне изборе сваке три или четири године, већ да покуша да допре до грађана на свим нивоима...“.[164]

Демократија у изворном смислу речи најбоље се може уочити у мањим републикама. У њима сваки грађанин непосредно одлучује о најважнијим државним питањима. Таквих држава готово и да нема данас. Због цивилизацијског развоја држава и великог броја становника, немогуће је применити непосредну демократију концентрацијом свих грађана у једном политичком органу попут парламента. Међутим, Ханс Келзен је сматрао да је непосредна демократија једина чиста демократија, те да представничка демократија „значи фалсификовање демократске мисли“.[165] „За разлику од поборника непосредне деократије, заговорници делибералне демократије оријентишу се не на директну демократију, већ према политичким партијама као подеснијем месту за расправу, под условом да се јавно финансирају; штавише, осим подстицања политичких партија на приступање широкој расправи о политичким мерама, предлаже се стварање једног веома разуђеног система форума за расправе, који би у себе укључивао, законодавна тела, судове, као и невладин сектор, медије, радну и животну средину, професионална удружења, синдикате, културне установе и друштвене покрете“.[166]

О којој год врсти демократије да се ради, става смо да је лоше што сви грађани у једној држави подједнако учествују у бирању и вршењу власти. Глас сваког у демократији исто вреди иако нису сви у подједнакој мери стручни и компетентни да одлучују ко ће у држави бити власт. Већина која одлучује гласајући на изборима неминовно доводи до тога да власт често припадне неспособним грађанима. Постоје грађани који чак и не знају за кога гласају, већ изађу на изборе само да би обавили своју грађанску дужност. А мањина која дође на власт и врши је у име већине која ју је изабрала често престане да има слуха за потребе народа.[167] То не мора увек бити случај, али основни поступати демократије остављају простора да тако буде.

Павле Николић зато изводи закључак да је „трагање за најбољим начином вршења власти у друштву несумњиво вечни задатак који пред себе постављају мислиоци, научници и државници, почев од мислилаца из античке Грчке, преко великана из „века светлости“, до данашњих научника и других. Свако доба је налазило своја решења овог проблема ... То трагање за најбољим моделом никада није било завршено, а оно то није ни данас. Тако се и дошло до сазнања и познате истине да нема најбољег и најсавршенијег модела, бар не оног који би одговарао свим временима, свим друштвима и свим приликама. Међутим, исто тако се дошло до истине да су неки облици вршења власти бољи, демократскији, а неки лошији, мање демократски, или сасвим недемократски, као и да неки одговарају више једним, а неки другим

---

[164] Wim F. Van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva 2002, 3.

[165] Ханс Келзен, *О суштини и вредности демократије*, Службени гласник, Београд 2005, 23. „Развој „чисте“ демократије коју је замислио Сократ био је пропраћен ставом који би Сократу јако ласкао, а који је дошао француском и бољшевичком револуцијом. Ултра демократизам је слом демократије““. - Вид. у: Жилбер Компион, *Парламент и демократија*, Висока школа политичких наука, Београд 1964, 3-4.

[166] Милена Пешић, Грађанска јавност и демократија, *Политичка ревија 1/2005*, 153.

[167] Постоје аутори који из тог разлога сматрају да се чланови политичких партија интересују за демократију само ако им она „гарантује власт, доминацију над јавним животом и све личне користи што отуда проистичу. То је природно. Неприродно би било да симпатишу с политиком која прети да укине све значајне разлоге њиховог партијског избора“, те је и логично да се власт временом „отуђи“ од потреба народа који ју је изабрао. - Вид. у: Маринко Вучинић, *Морал и демократија*, Демократска странка, Истраживачко - издавачки центар, Београд 2008, 27.

околностима".[168] Зато је Винстон Черчил и истакао да је „демократија најлошија форма државе ако изузмемо све остале".[169]

Упркос свим квалитетима и недостацима монархије, наш став је да предност треба дати републици као облику владавине. Она почива на начелу владавине права као основној претпоставци устава. Ово начело подразумева, између осталог, начело поделе власти и њен легитимитет. На основу тога сваки државни орган снагом свог легитимитета врши своја овлашћења и надлежности које контролише неки други државни орган. Тако се обезбеђује законитост и објективност у раду државних органа, али и стабилност уставно-политичког поретка у држави. Легитимитет државних органа политичке власти потиче од народа. Народ бира власт на изборима у државама републиканског облика владавине. „Неприкосновени суверенитет власти у свакој демократској држави припада једино народу, који своју суверену вољу може да испољава преко својх представника у парламенту у свим областима па и у безбедносној. Као и друга питања тако се и проблем безбедности земље у парламенту решава основним демократским принципом – одлукама већине".[170] Самим тим, та власт црпи своју снагу из народа као носиоца суверености. „Никаква власт није могућа без народа, нити је могућа апсолутна владавина народа јер је народ и објекат и субјекат сваке владавине, само што мањина може владати већином или већина мањином".[171] Са друге стране, то не значи да нема законитости и демократског легитимитета у монархијама. Увек постоји одређени број грађана који подржава власт конкретног монарха, а институције у монархијама такође раде сагласно законима. То значи да монарх често ужива одређени степен демократског легитимитета. Да ли ће он квалитетније обављати цивилну контролу војске у односу на председника републике, фактичко је питање које треба ценити од државе до државе. Не постоји опште правило да председник републике увек квалитетније цивилно контролише војску од монарха јер је на власт дошао након демократских избора, поготово што и монарх обично има подршку макар неког дела народа у својој држави. Такође, чињеница да један председник републике има високи степен демократског легитимитета не значи да ће квалитетније вршити цивилну контролу војске од неког другог председника републике који има мањи степен демократског легитимитета у својој држави. Исто важи и за монархе у различитим државама. Дакле, степен демократичности који одређени шеф државе има може бити обрнуто пропорционалан квалитету начина на који врши цивилну контролу војске.

Друго питање је на основу којих критеријума народ гласа у републикама. У већинском изборном систему народ зна по имену и презимену за кога гласа. Такав изборни систем је током историје био присутан у малим срединама у којима народ обично гласа за људе од интегритета и угледа у тој средини. Ти људи неспорно имају висок степен легитимитета код грађана у средини у којој су изабрани. Међутим, у државама у којима је заступљен пропорционални изборни систем то није случај приликом парламентарних избора. Тада народ гласа за листе које су сачиниле политичке странке, а након изборних резултата свака политичка странка која има одређени број гласова даје одређена лица у органе власти.[172] На

[168] Павле Николић, Парламентаризам и уставна монархија, *Архив за правне и друштвене науке 1/1992*, 97-98.

[169] Живојин Ђурић, Драган Јовашевић, Миле Ракић, *Корупција -изазов демократији-*, Институт за политичке студије, Београд 2007, 19.

[170] Станко Нишић, у: *Цивилна контрола оружаних снага: зборник радова са стручног скупа*, Београд 2001, 110.

[171] Драган Марковић, *Демократија и партократија*, Институт за политичке студије, Београд 2009, 8.

[172] Ђовани Сартори појашњава да „када се гласа за неку личност, акредитиви кандидата постају или могу постати одлучујући фактор, док се, када се гласа за неку страначку листу, гласа у основи за неку странку (за њен симбол, њену идеологију, њен програм, њене принципе) која, са своје стране, контролише појединачне победнике" који

овај начин се конституишу модерни парламенти у републикама представничке демократије. То значи да народ у тренутку гласања обично не зна која ће конкретно лица након избора ући у парламент да га представљају. Та лица ће имати мањи степен легитимитета од лица која су изабрана по имену и презимену. Ипак, свакако ће га имати у одређеној мери јер потичу из политичке странке коју је народ изабрао да освоји власт. То води ка закључку да републичка власт у представничкој демократији има легитимитет иако њени поједини представници нису поименично бирани на основу својих личних и професионалних квалитета. „Није немогуће да неко друштво своје лидере изабере демократским средствима, али да ти политички лидери немају стварну политичку моћ. Они могу бити само кулисе, или лутке којима управља нека друга група. Уколико они који имају највише моћи у доношењу одлука важних за заједницу нису изабрани на изборима, политички систем није демократски“.[173]

„Постоје два критеријума за разликовање демократских од недемократских поредака. Први критеријум се односи на одржавање избора. Недемократски режими не одржавају изборе ... Избори такође подразумевају истинску опозицију. Било који тип недемократског режима неспојив је са њеним постојањем“.[174] Са друге стране, у републикама представничке демократије постоје и носиоци политичких функција који имају висок степен легитимитета јер се поименично бирају на изборима. То је случај са шефом државе. „У исто време он је и медијатор у односима других државних органа. Кроз његов положај огледа се континуитет државе и то без обзира о каквом се облику владавине ради, односно да ли је реч о монарху или председнику републике, тј. инокосном или колегијалном шефу државе“.[175] „Било да је реч о моноцефалној, било о бицефалној извршној власти, шеф државе је орган који представља државу као целину, па се отуда још каже да он „оличава“ државу и гарант је њене независности и територијалне целовитости“.[176] Он има и значајна овлашћења у демократској и цивилној контроли војске која зависи од облика владавине у држави и његовог уставног положаја и надлежности у систему владавине права. Председник републике је као цивилно лице у највећем броју држава врховни командант војних снага по слову устава. Међутим, некада то произлази из праксе, а устав се не изјашњава прецизно о том питању. „Да је постојала намера да се супрематија председника према другим институцијама власти или снагама безбедности у држави испољи у правним оквирима, она би била видљива из Устава Републике Србије или одговарајућих закона. Уставописац се уздржао да институцији председника повери улогу „врховног заповедника“, иако је тадашњи (2006.) носилац функције председника себи додељивао такву титулу (а са том праксом наставио је и његов наследник на овој уставној функцији), а то су - погрешно - и у току наредних година чинили и одређени медији“.[177]

су, упркос политичкој моћи коју имају, увек суштински подређени политичкој партији којој „дугују“ свој успех. - Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003, 33.

[173] С. Хантингтон (2004б), 17.

[174] Душан Павловић, *Каква врста равнотеже је неопходна за демократију?*, у: Вукашин Павловић, Политичке институције и демократија, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2006, 57.

[175] Милош Станић, *Неспојивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци – пример Србије*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2018, 208.

[176] Дејан Милић, *Да ли су инкомпатибилне функције шефа државе и председника политичке странке? Уставноправни положај председника Републике Србије*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2018, 228.

[177] Владимир Микић, *Нормативна анализа положаја председника Републике и форме прећутне председнцијализације уставног уређења у Републици Србији*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2018, 185-186.

Наш став је другачији по овом питању. Не мора увек изричито нешто да пише да би тако и било. Када из језичког тумачења правне норме не можемо закључити да ли је нешто тачно, често нам њено циљно тумачење укаже на прави одговор. Систематско тумачење права, такође, никада не смемо изоставити. Само тако можемо посматрати одређено питање кроз призму целокупног правног система, а не само неког његовог дела. Уколико устав као кровни правни документ једне државе прописује да председник републике командује војском, више је него јасно да је он на челу хијерархијски устројених војних структура. Устав не прописује такву надлежност ниједном другом државном органу.[178] Зато је и сама пракса недвосмислена по том питању. А то што у уставу недостаје реч „врховни" проблем је само терминолошке природе. Он се лако може решити у будућим ревизијама устава прецизнијом регулативом која би отклонила све теоријске дилеме у том смислу. Наравно, под условом да постоји таква намера уставотворца. Посматрано из другог угла, реч „врховни" би можда ставила у други план парламент који има јако важну, ако не и најважнију, улогу у демократској и цивилној контроли војске у великом броју држава. Из тог разлога неке државе не прописују изричито у својим уставима да је председник републике врховни војни командант. Оне то правдају аргументом да се тиме избегава унижавање значаја свих других институција (не само парламента) у демократској и цивилној контроли војске у систему владавине права.

Да ли из саме праксе произлази да је председник републике врховни војни командант зависи од начина на који је свака држава уредила то питање. У највећем броју држава, то јесте случај. „Демократије за разлику од аутократија однос између извршне власти и служби безбедности темеље на владавини права, принципима поделе власти и демократске контроле. То другим речима значи да су односи између ова два актера засновани на уставу, стратешким документима, законима и подзаконским актима, којима се јасно одређује које су одговорности извршне власти, односно служби безбедности. О поштовању закона и одговорности оба актера старају се остали разноврсни механизми и тела демократске цивилне контроле и надзора, на који начин се смањује могућност стварања клијентског односа између извршне власти и служби безбедности".[179] Управо тиме ћемо се детаљније бавити у наредним поглављима докторске дисертације, када будемо разматрали положај, улогу и овлашћења најважнијих политичких органа власти у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске у систему владавине права.

---

[178] Треба имати у виду да чл. 19. ставови 1. и 2. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС", бр. 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – одлука УС, 36/18. 94/19, 74/21 - одлука УС и 109/25) детаљније разрађују питање командовања прописујући да „начелник Генералштаба Војске Србије командује Војском Србије у складу са законом, одлукама председника Републике и актима командовања", као и да „лица на командним дужностима командују саставима Војске Србије у складу са законом и актима командовања". Овим најновијим законским изменама прецизирано је да је председник Републике надлежан да доноси одлуке у складу са којима начелник Генералштаба командује Војском Србије, што јасно говори да је председник Републике врховни доносилац одлука у линији командовања. Тако је било и до ступања на снагу најновијих законских измена, али је то законско решење било терминолошки непрецизније. Чланом 19. став 1. било је прописано да „начелник Генерлштаба и старешине Војске Србије командују и руководе Војском Србије у складу са законом и актима командовања претпостављених" и старешине Војске Србије командују и руководе Војском Србије у складу са законом и актима командовања претпостављених", што значи да су војне старешине имале право командовања у систему одбране у складу са законом и принципом хијерархије на чијем се челу налазио председник Републике као врховни војни командант.

[179] П. Петровић (2020), 61.

5. Закључци другог дела

У другом делу докторске дисертације објаснили смо да држава од самог свог настанка обавља функцију одбране као своју примарну функцију. Зато се и каже да је држава настала као војна заједница. Она и данас то јесте, поред тога што обавља и многе друге функције. Функција одбране је изузетно значајна јер обезбеђује држави да заштити свој суверенитет и територијални интегритет од спољних оружаних напада. На тај начин се обезбеђује њен даљи опстанак и заштита народа као носиоца суверености. Уколико држава не би обављала функцију одбране, вероватно је да не би успела да опстане у данашњој цивилизацији у којој се рат намеће као реалност.

Утврдили смо и да је свака демократска контрола војске цивилне природе, али да цивилна контрола војске не мора увек бити и демократска. Дакле, речи „демократска“ и „цивилна“ нису синоними у контексту конкретне теме. Уосталом, и сам устав обично прописује да је војска под демократском и цивилном контролом, а не под само једном од њих. „Демократска цивилна контрола војске део је укупне демократске контроле, али се, због важности система одбране државе, сматра једним од основних принципа демократије. Погрешно би било националну безбедност мерити новцем, ако ни због чега другог оно због тога што се не може процењивати оно што је од непроцењиве вредности – слобода грађана и одбрана територије“.[180]

Такође, показали смо и да војска није само уставна институција. Она се може посматрати и шире, као друштвена институција, будући да у сваком друштву има веома битну улогу у свим најважнијим сферама јавног живота. „Однос између војске и друштва једно је од најважнијих питања сваке земље. У њему се, у политичком смислу, одржава степен достигнуте демократизације друштва, а у одбрамбеном, положај грађана и њихов однос према одбрани земље. Војска је (јасно) физичка сила државе. Зато њезин карактер и положај зависе о квалитету и одликама саме државе и политици коју она води“.[181] Управо из тог разлога, циљ постојања цивилно - војних односа и јесте да се успоставе баланс између моћи војске и цивилних структура у држави и јасна субординација у том односу. Само тако модерна демократска држава може да обезбеди функционисање принципа поделе власти у систему владавине права. До тога долази једино ако држава својим прописима обезбеди да цивилна власт има супрематију у односу на војну власт. Независно од тога да ли је реч о републици или монархији, тиме се обезбеђује остваривање свих демократских принципа у уставном систему и политичком поретку једног друштва, што спречава да војска злоупотреби моћ и силу коју неспорно има.

Суштина је да држава треба да омогући да војска обавља своју професионалну делатност, као и да органи политичке власти креирају државну политику коју ће војска спроводити. Дакле, политика треба да остане ван надлежности војних лица како не би дошло до умањивања њиховог професионализма.[182] Војно лице треба да буде усредсређено на своју

---

[180] Бранко Тешановић, Раде Жугић, Демократска цивилна контрола војске – механизам потрошње буџетских средстава, *Војно дело 2/2007*, 124.

[181] Недељко Мађар, Војска, полиција и друштво, *Теоријско стручни часопис за питања заштите, безбједности, одбране, образовања, обуке и оспособљавања Дефендологија 1/1998*, 50.

[182] Међутим, Štefan Sarvaš објашњава да је у пракси „пет основних узрока који увлаче професионалне војнике у политику: перцепција војника или бивших војника као најбољих и јединих стручњака за безбедносна питања и њихова именовања на високе политичке функције; блиска сарадња са националистичким организацијама; континуиране везе са недавно реформисаним посткомунистичким странкама; нејасна поделу одговорности у

струку и да својим знањем допринесе да се реализују циљеви државне политике које одређују цивилни политичари на власти. То омогућује управо демократска и цивилна контрола војске почивајући на начелу супрематије цивилне у односу на војну власт. Са друге стране, политичари треба да се баве политиком консултујући стручне војне професионалце пре доношења најважнијих одлука у области одбране. Без њихове стручности, упитно је да ли би политичари знали да донесу одговарајућу одлуку у области одбране у датом друштвено - политичком тренутку. Ye Phone Kyaw зато и истиче да се „војно учешће у политици разликује од земље до земље, у зависности од политичке историје сваке земље и природе њеног безбедносног окружења“[183], што све неминовно утиче и на степен учешћа војске у доношењу политичких одлука које се тичу система одбране.

Супрематија цивилне у односу на војну власт огледа се у томе да врховни командант, влада и парламент као цивилни органи политичке власти доносе најважније одлуке у систему одбране у складу са својим надлежностима и легитимитетом који поседују. Њихове конкретне надлежности ће зависити од уставно-политичког система саме државе и њеног облика владавине. Ми ћемо у даљем тексту, на примерима изабраних европских држава, утврдити које су то конкретне надлежности у републикама, а које у монархијама, тј. које су сличности и разлике у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске у државама различитих облика владавине. Квалитет вршења демократске и цивилне контроле војске не мора нужно бити већи у републикама него у монархијама, иако је то за очекивати. Ипак и монарх најчешће има одређени степен демократског легитимитета без обзира што на власт није дошао након демократски одржаних избора, те се може догодити да квалитетније обавља цивилну контролу војске од председника републике који је власт освојио на основу добијене подршке грађана на изборима.

Такође, анализирали смо начела владавине права и поделе власти у својим најопштијим карактеристикама не бисмо ли појаснили њихову суштину и смисао у контексту конкретне теме. Утврђено је да је начело поделе власти важно зарад обезбеђивања сарадње и контроле између цивилних органа државне власти у систему владавине права, што омогућује и да војска буде контролисана од стране цивилне политичке власти. Поред тога, указано је и на основне разлике између монархије и републике на један општи начин, имајући и виду да је облик владавине један од чинилаца који пресудно утиче на положај, улогу и надлежности највиших органа власти у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске у свакој правној држави.

Утврдили смо и да се демократска и цивилна контрола војске може посматрати као уставно начело јер нам показује на који начин начело поделе власти утиче на војску у систему правне државе и владавине права. Није битно у ком делу устава је ова контрола прописана или из ког дела устава произлази. Потребно је дати предност суштини у односу на форму и сагледати смисао сваке правне норме у контексту целокупног правног поретка и друштва, па тако и уставне норме која прописује да је војска под демократском и цивилном контролом.

уставним и законодавним оквирима; и погоршање друштвених и животних услова“. - Вид. у: Štefan Sarvaš, Professional Soldiers and Politics: A Case of Central and Eastern Europe, *Armed Forces & Society 26(1)/1999*, 99.

[183] Ye Phone Kyaw, Collective Democratic Control of the Armed Forces: A Theoretical Understanding of the Current Structure of Myanmar Civil - Military Relations, *Journal of Political and & Military Sociology 47/2020*, 2, CollectiveDemocraticControloftheArmedForces.pdf, / 1. новембар, 2025.

III ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА КОНТРОЛА ВОЈСКЕ У РЕФЕРЕНТНИМ ЕВРОПСКИМ УСТАВНИМ ДРЖАВАМА

О значају поделе држава према облику владавине на републике и монархије у контексту предметне теме говорили смо приликом постављања хипотеза на почетку овог истраживања. Потом смо указали и на теоријске разлике између републике и монархије. Пре него што започнемо са анализом демократске и цивилне контроле војске кроз историју наше уставности и призму наше садашњости, потребно је да на примерима неколико референтних европских држава и њихових најважнијих уставних институција као органа власти размотримо механизме остваривања демократске и цивилне контроле њихових војски у најважнијим ставкама. Циљ је да утврдимо да ли постоје одређене законитости у односу облика владавине у држави и механизама остваривања демократске и цивилне контроле војске од стране највиших политичких органа власти. На тај начин моћи ћемо касније да упоредимо закључке до којих смо дошли на нивоу упоредног уставног права са закључцима који се тичу функционисања демократске и цивилне контроле војске у Републици Србији.

Конкретне европске државе одабрали смо с обзиром на велики значај који имају у погледу предметне теме. Анализираћемо положај и улогу главних уставних институција у тим државама на механизме функционисања демократске и цивилне контроле војске у њиховим политичким системима. Имајући у виду постављене хипотезе на почетку овог истраживања, под главним уставним институцијама подразумевамо председника републике или монарха, парламент, владу, омбудсмана, цивилне судове, као и војне судове и војног омбудсмана тамо где постоје.

1. Демократска и цивилна контрола војске у републикама

1.1. Француска

„Француско право заједно са француском културом уопште сврстава се у врх европске и светске цивилизације. Француско право чине постулати истинске демократске вредности и богате правничке културе који своје порекло воде још из периода стварања модерне француске државе после Велике револуције од 1789. године. Истинске корене француског права треба тражити још у давним деценијама преласка из XVIII у XIX век када су доношени акти од историјске, па и универзалне вредности, а који су своју инспирацију налазили у духу саме Велике револуције и у блиставим идејама Монтескјеа, Жан Жак Русоа и других великана филозофске, политичке и правне мисли „века светлости““.[184] Француска буржоаска револуција XVIII века знатно је утицала на формирање институционалне поделе друштва на цивилну и војну сферу. Поједине вође револуције сматрале су да војска као институција представља претњу демократији и да је зато потребно одвојити цивилну и војну сферу на начин да војна буде под контролом цивилне. Међутим, Француска револуција је промовисала војну службу као једно од основних права, али и дужности сваког члана друштвене заједнице. На тај начин настале су оружане армије које су врло брзо биле прихваћене од стране других држава, нарочито у Европи. Будући да је одлучујуће утицала на одвајање цивилне и војне

[184] Оливер Николић, Владан Петров, *Увод у право Француске*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 7.

сфере, формирање цивилно-војних односа и настанак оружаних снага на тлу Европе, Француска је изузетно значајна република у контексту конкретне теме.

Поред тога, анализа утицаја облика владавине на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле у европским републикама и монархијама била би непотпуна без Француске као тренутно једине нуклеарне силе Европске уније. Према критеријумима одређеним у извештају Венецијанске комисије, европске демократске државе се деле на постауторитарне и консолидоване демократије. Ова подела је значајна јер у прве спадају државе у којима, поред општих прописа који се односе на све државне институције, постоје конкретније одредбе које се односе на војна питања уопште, а тиме и на демократску и цивилну контролу војске. Са друге стране, консолидоване демократије имају мање уставних одредби које се односе на војску, што услед оскудније уставноправне регулативе може довести до потенцијално већих проблема у пракси у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске него што је то случај у постауторитарним демократијама. Француска спада у консолидоване демократије, што значи да војска није детаљно регулисана у њеном уставу.

Ипак, потребно је имати у виду и неколико кључних тренутака у историји француске државе у XX веку да би се адекватно могли разумети механизми остваривања демократске и цивилне контроле њене војске у садашњости. Наиме, моћ француске колонијалне империје је опадала након окончања Другог светског рата. Француска је самим тим имала и мање утицаја на динамику међународних политичких односа. Упркос њеним напорима да то заустави, пад у свим сферама друштва деловао је као неминовност. Француска је постала средина обрачуна политичких противника, разарања институција власти и дубоких социјалних и културних конфликата уопште. Све то је допринело изузетној политичкој нестабилности и неизвесности у држави.

Долазак Шарла де Гола на власт и проглашење V Француске републике средином XX века довели су до прекретнице. Француска је тада доношем новог Устава 1958. године успоставила основе за функционисање правне државе, а тиме и за демократску и цивилну контролу своје војске у духу модерног конституционализма. Наступио је период социјалног напретка и њеног повећаног утицаја у међународној политици. Устав Француске из 1958. године представља основни нормативни оквир демократске и цивилне контроле њене војске. Њиме је утврђено начело супрематије цивилне власти у односу на војну власт. „Према деголистичком поимању власти, шеф државе управља кључним државним областима. Устав, инострани послови, народна одбрана, били су у његовој надлежности; привреда, друштвена питања, култура потпадале су у надлежност владе, дакле премијера“.[185] Што се тиче надлежности председника републике у систему одбране, Устав Француске прописује да је он врховни командант војних оружаних снага.[186] „Као главнокомандујући оружаних снага, према Уставу, председник председава саветима и високим комитетима одбране. У том својству, такође, у случају озбиљне и непосредне спољне угрожености земље и нарушености уставног поретка, председник Републике предузима потребне мере, после консултоваања са премијером и председницима Националне скупштине, Сената и Уставног савета. О мерама, које је предузео, шеф државе обавештава нацију јавним саопштењем, које се доставља и Парламенту,

[185] Patrice Gélard, *Непристојна питања о будућности уставне концепције V Француске Републике*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 12.

[186] Вид. чл. 15. Устава Француске од 1958. године, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf, / 25. јун 2025.

с тим што се о њему не може расправљати и (не)одобравати. Он је, према уставу, надлежан и да потписује именовања државних цивилних и војних службеника, као и законе и декрете које доноси Влада, укључујући и оне који се односе на одбрану и оружане снаге“.[187]

Председник Републике „одговоран је и за осигуравање очувања националне независности и интегритета земље, и поштовања уговора. Он је врховни командант оружаних снага и једина особа овлашћена да изда наређење за ангажовање нуклеарних снага“.[188] Члановима 20. и 21. француског Устава прописано је да „Влада утврђује и спроводи политику нације. На располагању су јој државна служба и оружане снаге. Одговорна је Парламенту у складу са условима и поступцима утврђеним у члановима 49 и 50. Премијер руководи радом Владе. Он је одговоран за националну одбрану. Он обезбеђује спровођење закона. У складу са чланом 13, има овлашћење да доноси прописе и врши именовања на цивилне и војне положаје. Може делегирати одређена своја овлашћења министрима. Замењиваће, ако се укаже потреба, председника Републике као председника савета и комитета за одбрану наведених у члану 15“.

Примећујемо да у француском уставном систему Влада и премијер имају веома важну улогу у систему одбране. Премијер одговара за националну одбрану и обезбеђује спровођење војних прописа. Може да именује одређена лица на цивилне и војне положаје осим када то чини председник Републике и замењује председника Републике по потреби. Влада спроводи целокупну политику државе (па самим тим и политику одбране преко ресорног министарства) и у том смислу су јој и оружане снаге на располагању. Такође, „ванредно стање у држави проглашава се у Савету министара (Влади). Његово продужење након периода од дванаест дана може одобрити искључиво Парламент“.[189] Очигледно је да председник Републике и премијер имају најважнију улогу у функционисању механизама демократске и цивилне контроле француске војске. „У том контексту се може рећи да се Де Голова визија извршне власти своди на бицефализам – председник / први министар, али не и дијархију јер је председник тај који одлучује, а први министар онај који извршава. Другим речима, Де Голова визија је визија апсолутне превласти председника који је гарант очувања континуитета, снаге и стабилности државе“,[190] што је и потврђено уставним одредбама које се тичу налдлежности председника Републике. Министар одбране, према француским прописима, не мора бити цивилно лице, али у пракси то обично јесте због неопходности успостављања цивилно – војних односа и изградње демократског поретка у друштву.

Што се тиче Парламента, „структура Устава од 1958. године ишла је у прилог тези о Парламенту као другоразредном уставном чиниоцу. Парламент заузима место после председника Републике и Владе ... Уместо „суверености“ Парламента, усвојена је концепција о властима Парламента као уставним надлежностима. Та концепција која подразумева да Парламент може чинити само оно што устав одређује, на начин на који то устав одређује, у француском праву постављена је још уже. Устав је таксативно одредио о којим законодавним питањима одлучује Парламент (члан 34.) и установио претпоставку нормативне надлежности

[187] Милан Опачић, Цивилна демократска контрола војске – искуства Француске, *Војно дело 2/2003*, 168.

[188] Jörg Gerkrath, *Chapter 5. Military law in France*, in: Georg Nolte, *European Military Law Systems,* Berlin, Boston: De Gruyter 2003, 292.

[189] Вид. чл. 36. Устава Француске од 1958. године, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf, / (25. јун 2025.

[190] Милош Јовановић, *Полупредседнички режим Француске V Републике*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 99.

у корист Владе (члан 37.)“.[191] Парламент има стандардна овлашћења: доноси законе о обавезама грађана у одбрани земље и законе о организацији, развоју и финансирању система одбране, доноси акта која се тичу ратног стања и надзире рад Владе у области националне одбране. Може се рећи да превасходно обавља законодавну и контролну функцију. „Француски парламент, односно оба дома Парламента (Национална скупштина – Доњи дом, састављен од непосредно бираних представника грађана, и Сенат – Горњи дом, састављен од посредно изабраних или делегираних представника департмана, прекоморских територија, доминиона и држављана Француске са сталним боравком у иностранству), има за спровођење тих својих овлашћења и неке веома интересантне инструменте“,[192] о којима ћемо детаљније у наставку.

Свакако да је због претходно изложене оскудне уставноправне регулативе положаја и улоге уставних политичких институција у систему одбране било потребно да француски законодавац детаљније разради предметна питања која се њих тичу. Па тако, законом је уређено да председник Републике и премијер имају три саветодавна тела која им помажу у раду. То су: Комитет одбране, Ужи комитет одбране и Високи савет одбране. Специфично је да су састави ових тела исти. Њих чине премијер, министри одбране, унутрашњих послова и спољних послова, финансија и привреде. Намеће се питање која је сврха постојања три различита саветодавна тела истог састава. Председник Републике има овлашћење да сазове седницу било којег саветодавног тела у зависности од тога која су питања предмет разматрања и одлучивања. Исто важи и за премијера. Милан Опачић јасно прецизира разлике у надлежности ових саветодавних тела. „На пример, у делокругу Комитета одбране су питања која се односе на опште руковођење одбраном; питања војног руковођења одбраном у надлежности су Ужег комитета одбране, а питањима везаним за истраживање проблема одбране бави се Високи савет одбране, па зависи од процене и дискреционог права шефа државе да ли ће, када и како користити помоћ свих тих саветодавних тела (или само појединих) у оквиру својих уставних надлежности. Када је, на пример, реч о питањима развоја и (или) употребе нуклеарних снага, он се начелно ослања на саветодавну улогу Високог савета одбране. Када се, међутим одлучује о најважнијим питањима и општим смерницама националне одбране, председник Републике, начелно, сазива и ослања се на ставове Комитета одбране. Када, у случајевима покретања међународних мировних, хуманитарних и сличних мисија, треба разматрати питања упућивања и (или) употребе контингента оружаних снага изван националне територије, о томе шеф државе, начелно, одлучује на седницама Ужег комитета одбране“.

Председник Републике у свом Кабинету има и Посебни штаб који је задужен да му помаже у командовању војском. Састоји се од официра високих чинова из свих видова војске и њених организацијских целина. Законом је прецизирано и да је премијер надлежан за опште и војно руковођење одбраном, што обухвата координацију активности свих министарстава којима се реализују одлуке донете од стране председника Републике као врховног војног команданта. Као што председнику Републике у вршењу својих војних надлежности помаже Посебни штаб, тако и премијеру у руковођењу и контроли војске помажу различите организационе целине Владе, попут Министарства одбране и Генералног секретаријата националне одбране. На челу Генералштаба оружаних снага Влада може поставити Генералног секретара националне одбране, што се обично не дешава је он има своје редовне надлежности у систему одбране сагласно важећим прописима. Њему у раду помажу: „1)

[191] Владан Петров, *Парламент Француске Пете Републике*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 75.

[192] М. Опачић, 169.

Међуминистарски комитет за обавештајну делатност, 2) Дирекција за међународне и стратегијске послове, 3) Дирекција за заштиту и безбедност државе, 4) Дирекција за технологију и осетљиве трансфере и 5) Централна служба за безбедност информатичких система. Нема сумње да су ти инструменти довољно импресиван институционални оквир за остваривање демократске контроле Владе над оружаним снагама и, уопште, пословима одбране. Сигурно је, међутим, да Влада и премијер најнепосреднију и најпотпунију контролу над одбраном и оружаним снагама остварују преко ресорног Министарства одбране".[193]

Министар одбране спроводи Владину политику у систему одбране, руководи војском и обезбеђује услове за изградњу војне инфраструктуре. У раду му помажу све организационе целине Министарства одбране у складу са својим надлежностима. Специфичност француског уставног система огледа се у постојању специјалног известиоца за буџет одбране који одговара Парламенту и надлежан је да контролише употребу одобрених новчаних средстава у систему одбране и начин на који се она троше. То значи да он располаже свим подацима који се тичу расподеле новца из буџета опредељеног за војне потребе. Обављање функције овог известиоца је врло сложено и у пракси показује колика је реална снага Парламента у вршењу демократске и цивилне контроле француске војске. Механизми те контроле, ипак, претежно се остварују активностима председника Републике и Владе као цивилних политичких органа власти, а улога Парламента је доста мања у том смислу. „Несумњиво је, према томе, да се та изразита неравнотежа у оквиру механизма деморкатске контроле над војском, на уштрб Парламента, односно у корист главних носилаца извршне власти, не може објаснити само пропитивањем карактера политичког система, односно амбијента у којем тај механизам исказује своју (не)делотворност. Пре је тај дебаланс последица латентног, традиционалног сукоба између носилаца законодавне и извршне власти било које модерне демократске државе (па и Француске), ради осигуравања превласти у контролисању војске и уопште сектора безбедности, у којем су, што је сасвим неспорно, ти други у недостижној историјској предности. У вези са тим, значајна је и позиција правосудних институција у механизму демократске контроле над војском у Француској, утолико више што је у њој већ напуштен традиционални систем војног правосуђа".[194]

Правосудни систем Француске је прилично разгранат. Састоји се од великог броја судова. Поред редовних грађанских и кривичних судова који врше цивилну контролу војске у тим врстама поступака, постоје и многи други уско специјализовани судови који суде у тој материји. „Тако, на пример, постоје посебни судови за малолетне учиниоце кривичних дела, привредни судови, судови надлежни за спорове између послодаваца и радника, суд за социјално осигурање, суд за особе са инвалидитетом, заједнички пољопривредни суд, итд ... Контролу управних аката врши управно правосуђе које је независно од државне управе (судска контрола управних аката) и одвојено од редовних судова. Контролу управних аката могу да врше и управни органи, али одлуке ових органа такође подлежу судском преиспитивању (управни спор) ... Првостепени управни суд је суд општег управног права у првом степену. Специјализовани управни судови су бројни и разноврсни и обухватају: финансијске судове (регионални ревизорски суд и ревизорски суд); судове за социјално осигурање, професионални дисциплински судови (суд буџетске и финансијске дисциплине, Врховни савет правосуђа, професионална дисциплинска тела, универзитетске судове, итд). На одлуке управних судова може се изјавити жалба Управном апелационом суду".[195]

---

[193] *Ibid.,* 172.

[194] *Ibid.,* 180-181.

[195] Марина Матић, *Правосудни систем Француске*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 142-143. Због величине

У Француској нема војних судова, те спорове који су у вези са војском суде редовни и управни судови у зависности од врсте поступка у сваком конкретном случају. Организациона структура француског правосуђа доста се разликује од нашег правосуђа. Оно што је заједничко са нашим правосуђем у контексту конкретне теме јесте да непостојање специјализованих војних судова значи да судску контролу управних аката француске војске врше цивилне судије. Оне на тај начин чувају француски уставни поредак обезбеђујући поштовање начела владавине права и демократских вредности у друштву од стране војних оружаних снага. Поред апелационих судова и Касационог суда који поступају у вишим инстанцама, специфичност француског правосудног система огледа се у постојању Уставног савета. Може се рећи да је он, донекле, пандан нашем Уставном суду. „Уставни савет је у устав из 1958. године ушао на мала врата. Ни Мишел Дебре нити генерал Де Гол нису истицали његов значај ... Данас је Уставни савет заиста део круга европских уставних судова. Ревизијом устава из 2008. године, увођењем приоритетног питања уставности, улога Уставног савета је постала далеко опсежнија од онога што се у почетку замишљало. Судска пракса Уставног савета, у њеним различитим видовима, утицала је најпре на промену француског права, придајући праву нормативну вредност Уставу, а потом и старајући се да основна права буду заиста заштићена“.[196] Његова улога је и да заштити основна права припадника француске војске од противправних поступања надлежних војних старешина, у случају када се исцрпе све претходне правне могућности у француском правосудном систему.

Што се тиче омбудсмана, Француска нема специјализованог војног омбудсмана у свом уставном систему. „Године 1977. постојао је предлог за оснивање посебног војног омбудсмана, али је био неуспешан и никада поново није настао у формалном смислу“.[197] Међутим, Француска има генералног омбудсмана (Défenseur des droits – бранилац права) који је надлежан и да разматра притужбе које припадници војске поднесу против аката војске као управне институције. Разуме се, надлежност омбудсмана у погледу војске је ограничена када се ради о доношењу оперативних наређења у војсци и спровођењу војне дисциплине. То се у француској војсци контролише преко инспекције која је део војске и контролише њен рад на бази унутрашње контроле.

Можемо рећи да је и више него јасно да председник Републике и Влада имају најважнију улогу у француском уставном систему у области демократске и цивилне контроле војске, што не значи да је улога других органа (попут парламента) безначајна. Пре се може рећи да је улога тих органа секундарног значаја, имајући у виду њихове надлежности и овлашћења у области демократске и цивилне контроле војске. Сматрамо да је таква расподела снага и надлежности француских политичких органа у сфери цивилно - војних односа последица чињенице да је Француска републиканског облика владавине. Вероватно је да утицај има и чињеница да се ради о држави полупредседничког система власти у којем је доминантна улога председника Републике. Међутим, како смо навели у уводу, предметну проблематику цивилно – војних односа нећемо посматрати са аспекта система власти у одабраним државама како се не бисмо превише удаљили од конкретне теме. Већ сада можемо рећи и да је Француска слична са Србијом у смислу да нема војне судове и војног омбудсмана.

територије и већег броја управних судова, у Француској постоји и више управних апелационих судова као другостепених инстанци.

[196] Didier Maus, *1958-2013: Чудновата пустоловина Уставног савета*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 21.

[197] Jörg Gerkrath, *Chapter 5. Military law in France*, in: Nolte, G., *European Military Law Systems,* Berlin, Boston: De Gruyter 2003, 300.

Француски Устав нема одредбе о војним судовима, што значи да није забрањено да се у неком тренутку оснују, а то би подразумевало доношење измена и допуна Устава и одговарајућих закона у том смислу. Након спроведеног истраживања на примерима свих релевантних држава, исказаћемо став да ли сматрамо да би њихови правни пореци били ефикаснији када би војни судови и војни омбудсман постојали.

1.2. Италија

Република Италија је друга европска република коју смо одабрали за анализу. Разлог за то лежи у чињеници да се ради о држави која, за разлику од Француске, спада у постауторитарне демократије, те се на њеном примеру може показати утицај републиканског облика владавине на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у европским постауторитарним демократијама. Њихови устави, према извештају Венецијанске комисије из 2008. године, у већем обиму регулишу питања која се тичу војске него што је то случај у консолидованим демократијама.[198] „Историја оружаних снага је, заправо, директно повезана са правном историјом једне нације у односу на њене спољне и унутрашње политичке изборе, што је одраз питања везаних за јавни ред и безбедност државе".[199] Зато ћемо се и овде укратко осврнути на кључне историјске моменте у циљу разумевања околности настанка демократске и цивилне контроле војске као кључног сегмента система безбедности у Италији.

Након пада фашистичког режима Бенита Мусолинија са којим је војска блиско сарађивала, проглашена је Република Италија 1946. године. После две године усвојен је републикански Устав који је и данас на снази. „Прогресивна страна овог Устава је у томе што он значи ликвидацију фашизма и монархије, као и оних установа које су спречавале демократизацију италијанске државе".[200] Цивилно - војни односи су тада почели да се развијају, а самим тим и механизми демократске и цивилне контроле италијанске војске. Luca Mezzetti појашњава да „превазилажење војних режима, посебно, подразумева тежак задатак деполитизације оружаних снага и њихове реорганизације како би се спречило њихово уплитање у политику у будућности и дефинисале сфере раздвајања цивилне и војне власти тако да друга буде подређена првој".[201] Јасно је да је идеја била да се успостави нови поредак у којем ће цивилне власти контролисати деполитизовану војску и бити одвојени од ње. Циљ је био да се фашизам никада не понови и да се у будућности стави акценат на поштовање људских права и слобода. Једино се у сећању италијанског народа на тај начин могла потиснути фашистичка прошлост која је и довела до слома монархијске државе и унутрашњих подела у политизованој војсци.

Устав из 1948. године представља темељ успостављања снажних цивилно - војних односа у ери модерне италијанске републике. „Употреба оружја од стране оружаних снага,

---

[198] Venice Comission, *Report on the democratic control of the armed forced*, Strasbourg, 2008, 33, https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2008-004-e / 31. октобар, 2025.

[199] Stefano Vinci, *La riforma fascista dell'esercito italiano*, file:///C:/Users/PRAVNIK-UO/Downloads/Dialnet-LaReformaFascistaDellesercitoItaliano-4500388%20(2).pdf, 129-130 / 6. октобар, 2025.

[200] Јован Ђорђевић, *Уставно право и политички систем Југославије*, Савремена администрација, Београд 1962, 54.

[201] Luca Mezzetti, *Transizioni constituzionali e consolidamento della democrazia agli albori del XXI secolo*, у: Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд 2004, 328.

како је одлучено у складу са демократским правним системом, може се сматрати вршењем народног суверенитета, како је то изражено основном одредбом члана 1. италијанског Устава: „Италија је демократска Република, заснована на раду. Суверенитет припада народу, који га врши у облицима и у границама Устава.“ Институција оружаних снага можда није првобитно била замишљена као инструмент заштите људских права, а обавезна војна служба можда није једино средство за обезбеђивање основног права на колективну одбрану. Међутим, грађанска дужност војне службе је такође спецификација опште дужности политичке солидарности, како је изражено чланом 2. Устава: „Република признаје и гарантује неповредива права људског бића, као појединца и у друштву, где изражава своју личност, и захтева испуњавање императивних дужности политичке, економске и друштвене солидарности“.[202]

Његовим члановима 11. и 52. прописани су основни постулати који се тичу војске и политике одбране и који су потом разрађени одредбама о надлежностима политичких органа власти у сфери демократске и цивилне контроле војске. Из члана 11. Устава произлази да се политика одбране заснива на томе да „Италија не признаје рат као средство за решавање међународних спорова и угрожавање слобода осталих народа. Под условом да је у равноправном положају с осталим државама, пристаје на неопходна ограничења суверенитета како би се осигурали мир и правда међу народима. Подстиче и даје предност међународним организацијама које за циљ управо имају очување мира“.[203] Члан 52. прописује да је „одбрана домовине неприкосновена дужност сваког грађанина. Лице је дужно да у складу са законом испуњава војну обавезу. Њено испуњавање не утиче на службени положај лица, нити на његово вршење политичких дужности. Војска је уређена у складу са демократским принципима Републике“.[204]

Италијански устав изричито наводи значај улоге сваког грађанина у остваривању одбрамбене функције државе, као и значај уређења војске у складу са демократским тековинама. То значи да војска мора да делује поштујући начела владавине права, важеће законе и достигнуте демократске стандарде, што даље значи да је италијанска војска под демократском и цивилном контролом и да важи начело супрематије цивилне политичке власти у односу на војну власт. Јасно се то закључује, иако не пише изричито у уставу. У њему ни не може све изричито да пише, већ нешто мора произлазити из његовог духа. Председник Републике „командује војском, председава Врховним саветом одбране конституисаним у складу са законом, објављује ратно стање које је претходно установио парламент“.[205] Поред тога што је по функцији и врховни војни командант, он изражава национално јединство, мандат му траје седам година и бира га парламент (а не народ непосредно).[206] Његов задатак је да очува стабилност уставног поретка, а председник Владе је главна политичка личност у држави.

---

[202] Jörg Luther, *Chapter 7. Military Law in Italy*, in: Georg Nolte, European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter 2003, 431-432.

[203] Чл. 11. Устава Италије из 1948. године, The_Constitution_of_the_Italian_Republic.pdf, / 13. август, 2025.

[204] *Ibid.,* чл. 52.

[205] *Ibid.,* чл. 87. став 9.

[206] Ваља напоменути да приликом гласања за избор шефа државе у парламенту италијански „устав у сваком гласању захтева апсолутну већину гласова ... Последицу таквог захтева представља могућност да се гласа много пута, све док се не постигне апсолутна већина. У међувремену, између кругова гласања, политичке странке воде преговоре о личности кандидата који би могао окупити апсолутну већину гласова ... Рекорд у том погледу држи председник Леоне, који је 1971. г. био изабран тек у двадесет трећем гласању“. - Вид. у: Драгољуб Поповић, *Парламентарна република у Србији -предлог за уставну реформу-*, Досије студио, Београд 2024, 43.

Специфичност италијанског уставног положаја председника Републике је да он мора имати навршених 50 година живота. Самим тим, то значи да он као врховни војни командант не може имати мање од 50 година живота. Сматрамо да је то одлично уставно решење, имајући у виду да је за шефовање државом и командовање војском свакако потребно да лице има одговарајуће животно и политичко искуство и зрелост који су потребни за доношење мудрих одлука у државном интересу. Можда би било примереније да тај старосни цензус буде нешто нижи јер људи са 40 година живота, макар према нашем ставу, начелно већ имају животно и професионално искуство које је потребно за адекватно обављање функције шефа државе. Председник Републике декретима поставља генерале, што значи да као цивилно лице има могућност да утиче на кадровска решења у војсци чиме и тако врши демократску и цивилну контролу њеног рада. Он то чини након одлуке Владе (Већа министара) донете на предлог министра одбране. „Влада Републике се састоји од председника Већа и министара, који заједно чине Веће министара“.[207]

Кључну улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске у Италији има управо Веће министара које води целокупну политику земље (па и политику одбране преко Министарства одбране), доноси стратешка документа, предлаже војне прописе које касније усваја Парламент. На тај начин Веће министара и Парламент цивилно контролишу рад војске одређујући правне границе њеног законитог поступања у пракси. Парламент одређује и финансијске оквире за поступање војске. Према члану 81. став 1. италијанског Устава, „оба дома парламента сваке године усвајају буџет и извештај о завршном рачуну које предлаже влада“, што се односи и на војни буџет којим располаже Министарство одбране. Италијанским прописима није предвиђено да министар одбране мора бити цивилно лице, али у пракси то обично јесте због потребе успостављања цивилне контроле над војском у оквиру Министарства одбране. Теоријски, министар одбране могао би бити и војно лице, али тек након што напусти активну војну службу из разлога што се једино у том случају тако може обезбедити остваривање начела цивилне контроле војске. Министра одбране у Италији поставља председник Републике, на основу предлога председника Владе (Већа министара). Ради се о политичару који руководи војском и контролише њен рад.

Заснивајући се на принципима римског права обликованих у савременим италијанским прописима, правосудни систем у Италији има редовне грађанске и кривичне судове који врше цивилну контролу војске у тим врстама поступака, док апелациони судови одлучују по жалбама на донете пресуде. Међутим, постоје и уско специјализовани судови. Управни судови су надлежни за спорове између грађана и органа државне управе (у које спада и Министарство одбране) у ситуацији када се побија управни акт који је војска донела. Управни судови у Италији постоје на регионалном нивоу. Према члану 103. став 2. Устава, постоје и финансијски судови. Они су надлежни да прате законитост трошења буџетских средстава (па и оних који се тичу војног система). Поставља се питање колико је у пракси судска власт у Италији у потпуности самостална и независна како прописује члан 104. став 1. Устава, с обзиром да већ наредни став истог члана Устава прописује да се на челу Врховног судског већа налази Председник Републике.

За разлику од Француске, Италија у свом правном систему поседује и специјализоване војне судове у којима суде војне судије - официри који су у цивилству завршили студије права. „Војни судови за време ратног стања имају овлашћења прописана законом. У мирнодопским околностима војни судови су надлежни искључиво за ратне злочине почињене од стране

[207] Чл. 92. став 2. Устава Италије из 1948. године, The_Constitution_of_the_Italian_Republic.pdf, / 13. август, 2025.

припадника оружаних снага“.[208] Дакле, војни судови у мирнодопским околностима у држави суде искључиво припадницима војске за претходно учињене ратне злочине, те можемо рећи да је њихова надлежност ограниченог карактера како у погледу потенцијалних окривљених лица, тако и у погледу природе правних ствари у којима суде. У свим другим правним стварима које се тичу војних лица (нпр. имовинске парнице, развод брака, наследни спорови итд.), надлежни су редовни судови. Надлежност војних судова у рату одређује се законом, те може бити проширена посебним законом, што је и разумљиво јер је далеко већа лепеза могућих кривичних дела која припадници војске тада могу учинити с обзиром да су мотивисани да победе у рату, па често не бирају средства за остварење тог циља. То, наравно, не значи да ће припадници војске у мирнодопским околностима сасвим сигурно чинити кривична дела у мањој мери.

У италијанском уставном систему не постоји омбудсман чија се јурисдикција односи на територију целе државе. Међутим, у Италији постоје регионални омбудсмани (*Difensore Civico*) који делују по принципу територијалне надлежности штитећи на регионалном нивоу[209] људска права грађана која су повређена или угрожена актима органа јавне управе. Наравно да под људским правима грађана сматрамо и права припадника војске. Специфичност италијанског уставног система у овој области огледа се у постојању посебних тела ужих, специјалних надлежности која делују у оквиру парламента, а сличне су надлежности као и регионални омбудсмани. То су нпр. тела која се баве заштитом права деце и лица лишених слободе. Италија нема ни специјализованог војног омбудсмана на нивоу целокупне територије, а притужбе војних лица против војске потпадају под надлежност регионалних омбудсмана који су у италијанском правном поретку регулисани регионалним законима.

Закључујемо да, за разлику од Француске, председник Републике Италије нема најважнију улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске, али свакако да је и он као врховни командант оружаних снага важан политички чинилац у том смислу у границама својих уставних овлашћења. Италија почива на темељима парламентарног система власти, те се то одсликава и на област демократске и цивилне контроле италијанске војске у којој је доминантна улога парламента и владе на начин који смо претходно описали. У оквиру италијанске Владе Министарство одбране је доминантно у том погледу, а пракса је да је министар одбране цивилно лице. Наравно да у области демократске и цивилне контроле војске у Италији није занемарљива ни улога правосудних органа који својим пресудама могу кориговати одлуке Министарства одбране које нису у складу са законом. За разлику од Србије, Италија у свом уставном поретку има војне судове који су ограничене надлежности и нема омбудсмана на националном нивоу који би био надлежан за целокупну територију италијанске републике. Омбудсмани у Италији организовани су на регионалном нивоу, те су регионалним прописима и уређене њихове надлежности. У Уставу Италије нема одредби које

[208] *Ibid.,* чл. 103. став 3. У вези са тим, Carlos Closa Montero у свом табеларном прегледу европских држава истиче да у Италији „војни судови у време рата имају јурисдикцију у складу са законом. У време мира они имају јурисдикцију само над војним деликтима која су починили чланови оружаних снага“. - Вид. у: Carlos Closa Montero, *Brief overview of the constitutional rules on democratic control of armed forces in Council of Europe Members States*,Venice Commission document, Strasbourg 2006, 14.

[209] Италија је територијално подељена на 20 регија које су таксативно наведене у члану 131. Устава Италије. „Регионализам је релативно нова појава. Најпре Италија Уставом из 1948. године постаје регионална држава, а затим и Шпанија Уставом из 1978. године. Разлози за увођење регионализма су: етничке, историјске, географске, културне, језичке природе. Области са посебним карактеристикама постале су региони. Њихов статус је изнад статуса јединица локалне самоуправе највишег степена, а испод статуса федералних јединица. Неки аутори сматрају да регионализам има будућност, да ће се проширивати и да ће све већи број држава уводити овај систем територијалне организације власти“. – Вид. у: Жељко Бољевић, Регионализам у свету: Примери Шпаније и Италије, *Политичка ревија 2/2005*, 377.

се на њих односе. Сличност са Србијом огледа се у непостојању специјализованог војног омбудсмана у италијанском уставном систему.

1.3. Чешка

Чешка Република спада у нове парламентарне демократије средње Европе. После слома социјализма у процесу опште друштвене транзиције, Чешка Република била је суочена са многобројним потешкоћама у успостављању легалних и институционалних претпоставки остваривања демократске и цивилне контроле војске. Потешкоће су биле приметне у областима деполитизације војске[210], успостављања контроле над војним судовима и безбедносним службама, успостављања парламентарне контроле над војним буџетом и слично. „Успостављање демократске контроле над оружаним снагама у Чешкој Републици захтевало је елиминацију старих, комунистичких метода контроле војске и развој новог модела цивилно-војних односа заснованог на демократској политици. Најважнији аспекти овог процеса били су раздвајање оружаних снага од Комунистичке партије[211], њихова деполитизација, стављање војске под парламентарну, владину, председничку и јавну контролу, као и стварање канала кроз које војска може изражавати своје институционалне интересе. Проблем трансформације институција из тоталитарног периода за контролу војске, уз истовремено суочавање са друштвеним, политичким и војним променама које је донео крај Хладног рата, посебно је отежао успостављање демократске контроле над оружаним снагама. Ова „демократска агенда“ укључује решавање ширег скупа проблема које покрећу општи трендови ка професионализацији оружаних снага, променама у мисијама и структурама снага, као и промени вредности у друштву у целини“.[212]

---

[210] У клими изразите друштвене несигурности било је јако тешко деполитизовати војску. „Социјална сигурност је у чешком друштву традиционално била везана за војну службу, односно то је била вредност која је у одређеној мери дефинисала ову професију. Насупрот томе, социјална несигурност представља разлог због ког се професионални војници најчешће укључују у политику. Друштвена несигурност у периоду трансформације допринела је томе да војници почну да успостављају директан контакт са политичарима или да јавно указују на проблеме који се јављају у сектору одбране“. - Вид. у: Рихард Стојар, *Трансформација армије Чешке Републике и промене у систему вредности професионалних војника*, у: Мирослав Хаџић, Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе, Центар за цивилно – војне односе, Београд 2007, 30-31.

[211] „Током комунистичког периода, легитимност војске је зависила од легитимности режима и била је прихватљива све док је комунистички режим био подржан. До 1960-их, када је социјализам био јак у Чехословачкој, већина људи сматрала је војску неизбежним атрибутом комунистичке државне власти. Ово не значи да је била безусловно подржана - они противници социјалистичког режима који су били изложени тзв. „поновном образовању“ током своје војне службе имали су различита мишљења - али основе легитимности оружаних снага у друштву биле су чврсте“. - Вид. у: Marie Vlachová, *The Integration of the Czech Armed Forces into Society*, in: Anthony Forster (eds), Soldiers and Societies in Postcommunist Europe, Legitimacy and Change, Hampshire: Palgrave MacMillian 2003, 42.

[212] Marie Vlachová, Štefan Sarvaš, *Democratic Control of Armed Forces in the Czech Republic: a Journey from Social Isolation,* in: Cottey, A., Edmunds, T., Forster, A. (eds), Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe Guarding the Guards, London: Palgrave Macmillan 2002, 44. „Крај Хладног рата изазвао је значајне промене у начину на који су државе, како на источној тако и на западној страни сукоба, концептуализовале своју домаћу и спољашњу безбедност. Ове промене довеле су до нових приступа управљању сектором безбедности, што је имало посебно дубоке последице по војску и њено место у оквиру европских демократија“. - Вид. у: Sabine Mannitz, *The "Democratic Soldier": Comparing Concepts and Practices in Europe*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2013, 10. Радован Вукадиновић дефинисао је Хладни рат као стање. „Хладни рат као дуго раздобље међународних односа у послијератном свијету, и истодобно облик међународних политичких односа, можемо окарактерисати као стање у којем су све снаге биле окупљене око двају главних центара моћи, сав међународни живот одвијао се унутар двају затворених система (западног и источног), а главне супротности биле

Будући да је била успешна у решавању свих напред наведених проблема, те да су ипак „у модерној историји судбину чешке нације одређивали политичари, а не оружане снаге“[213], на примеру Чешке Републике као младе демократије могуће је утврдити природу утицаја републиканског облика владавине на механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске и улогу највиших политичких органа у томе. Из тог разлога изабрана је управо Чешка Република као држава која се успешно изборила са изазовима модерне глобализације у ери демократске транзиције[214], у шта свакако спада и деполитизација војске.

Устав Чешке Републике из 1992. године не садржи уставну норму која прописује да је војска под демократском или цивилном контролом или нешто слично у том смислу. Међутим, то можемо приметити већ у члану 1. Устава који прописује да је „Чешка Република суверена, унитарна и демократска држава која се заснива на принципу владавине права и поштовању права и слобода човека и грађана“.[215] Сама чињеница да Чешка почива на принципима владавине права значи да се ради о држави у којој су сва физичка и правна лица дужна да поштују све законе и прописе државе приликом свог свакодневног поступања и професионалног деловања. То се наравно односи и на војску. Чланом 63. став 1. тачком ц) Устава Чешке Републике изричито је прописано да је председник Републике врховни командант оружаних снага. Поред тога што је по функцији и врховни војни командант, мандат му траје пет година и бира га народ на слободним и демократским изборима. Као орган извршне власти, он има надлежности претежно протоколарног карактера. Чланом 57. став 1. Устава Чешке прописано је да за председника Републике може бити изабран сваки грађанин који има право да буде изабран за Сенат (други дом Парламента), док је чланом 19. став 2. прописано да у Сенат може бити изабран сваки грађанин који има право гласа (дакле, навршених 18 година живота) и навршених 40 година живота. Дакле, прва специфичност чешког уставног положаја председника Републике односи се на то да он мора имати најмање 40 година живота. Друга специфичност огледа се у чињеници да одлуке које председник Републике доноси у обављању овлашћења из члана 57. ставови 1. и 2. Устава (где је и овлашћење врховног командовања војском) захтевају не само његов потпис да би биле правно ваљане, већ и потпис председника Владе или члана Владе којег председник Владе овласти. Чим је моћ председника Републике ограничена стварним овлашћењима Владе, може се рећи да су његова овлашћења у командовању војском ограниченог карактера. Такође, јасно је и да Влада има важну улогу у уставном систему Чешке Републике у командовању војском. Без обзира да ли је тај премапотпис председника Владе или члана Владе суштински само

су везане уз различите вриједности и њихову расподјелу у свјетским односима“. - Вид. у: Радован Вукадиновић, *Међународни политички односи*, Политичка култура, Загреб 2004, 30.

[213] Marie Vlachová, *Professionalisation of the Army of the Czech Republic*, in*:* Anthony Forster (eds), The Challenges of Military Reform in Postcommunist Europe: Building Professional Armed Forces, Basingstoke: Palgrave MacMillian, 2002, 34.

[214] „Демократска транзиција има свој ток, којим руководе стратегије преображаја, у коме је теоријски известан (само) дефинисани циљ, али коме се практично, искуствено, државе, свака за себе, приближавају различитим темпом, променљивим политичким програмима и стратегијама, не без застоја и са не увек планираним „пролазним“ резултатима. Упоредне разлике условљене су, сасвим сигурно, свеобухватним контекстом у коме је транзиција сваке од држава отпочела, као што су историјско наслеђе, снага отпора ауторитарног режима, (ре)конституисање политичке заједнице и однос према интернационалној политици – у окружењу и у свету“. – Вид. у: Радмила Васић, *Социјална правда у милости неолиберале политике – Србија на „европском“ путу*, у: Бојан Вранић, Горан Дајовић, Демократска транзиција Србије, рекапитулација првих 25 година, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, 57.

[215] Вид. чл. 1. став 1. Устава Чешке Републике из 1993. године, Constitution of the Czech Republic - Wikisource, the free online library, / 18. август, 2025.

формалног карактера, он је свакако неопходан да би одлука председника Републике као врховног војног команданта била пуноважна.

Из члана 43. Устава Чешке произлази важност парламента и Владе у области демократске и цивилне контроле војске. Њиме је прописано да „Парламент одлучује о проглашењу стања рата, ако је Чешка Република нападнута, или ако је то неопходно за испуњавање њених међународних уговорних обавеза о колективној самоодбрани против агресије. Парламент одлучује о учешћу Чешке Републике у одбрамбеним системима међународне организације чији је члан. Парламент даје своју сагласност за слање оружаних снага Чешке Републике ван територије Чешке Републике; за стационирање оружаних снага других држава унутар територије Чешке Републике, осим ако су такве одлуке резервисане за владу. Влада може одлучити о слању оружаних снага Чешке Републике ван територије Чешке Републике и о дозволи за стационирање оружаних снага других држава унутар територије Чешке Републике за период који не превазилази 60 дана, у стварима које се тичу: испуњавања обавеза по уговорима о колективној самозаштити против агресије; учешћа у операцијама одржавања мира по одлуци међународне организације чији је члан Чешка Република, ако прималац државе да сагласност; учешћа у спасилачким операцијама у случајевима природних катастрофа, индустријских или еколошких несрећа. Влада такође може одлучити: о преносу оружаних снага других држава преко територије Чешке Републике и о њиховом лету над територијом Чешке Републике; о учешћу оружаних снага Чешке Републике у војним вежбама ван територије Чешке Републике и о учешћу оружаних снага других држава у војним вежбама на територији Чешке Републике. Без одлагања, влада ће обавестити оба дома Парламента о било којим одлукама које донесе у складу са ставовима 4. и 5. овог члана. Парламент може да поништи одлуке владе; да би поништио такве одлуке владе, довољно је неприхватајућа резолуција једног од скупштинских домова, усвојена апсолутном већином свих његових чланова“.[216]

Када се свему наведеном дода да је Парламент надлежан да доноси законе који се тичу војске и да усваја буџет од којег зависи њен рад, те да њему влада одговара за свој рад у погледу свих аката које Министарство одбране као њен део донесе, више је него јасно да у Чешкој Републици парламент и влада имају најважнију улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске. „Чешка влада посматра демократску контролу као процес повратних информација у целокупном процесу управљања чешком војском, а на њега утичу уставна овлашћења која укључују прикупљање и анализу информација о статусу и операцијама чешке војске у њеним главним аспектима и одговарајућу моћ за спровођење одлука. То је процес отворене комуникације између врховних државних власти и највишег руководства чешке војске“.[217] Ипак, чињеница да парламент има могућност да поништи одлуке владе несумњиво указује да он има кључну улогу у спровођењу контроле над војском. Министар одбране Чешке Републике је најчешће цивилно лице. Његова улога је да посредује између војске на чијем је челу и цивилних политичких органа извршне власти (првенствено владе). На тај начин се потврђује да војска није самостална оружана сила, већ део безбедносног система државе који је под контролом демократских политичких органа власти. Министарство одбране стручни је носилац израде свих закона који се тиче војске, те и предлаже парламенту доношење истих у складу са демократским процедурама. Такође, Министарство одбране предлаже парламенту и војни буџет у складу са потребама система одбране.

[216] *Ibid.,* чл. 43.

[217] Hans Born, *Democratic Control of Armed Forces,* in: Giuseppe Caforio (eds.), Handbook of the Sociology of the Military, New York: Springer 2006, 152.

Судска власт у Чешкој Републици заснива се на редовним кривичним и грађанским судовима који врше цивилну контролу војске у тим врстама поступака и организовани су као окружни, регионални и виши. У првом степену у највећем броју предмета суде окружни судови, а о жалбама тада одлучују регионални судови. Када су регионални судови у првом степену, виши судови одлучују о жалбама на првостепене пресуде. Највиша судска инстанца је Врховни суд. Постоји и Управни суд који је надлежан у управним споровима који се воде против управних аката које је војска као управни орган донела. Врховни управни суд одлучује о жалбама на пресуде донете у првостепеном управном спору. Специфичност чешког правосудног система огледа се у чињеници да судије на неограничен мандат бира председник Републике (чл. 93. став 1. Устава), те се поставља питање да ли се и у којој мери у пракси остварује начело независности судске власти из члана 81. Устава.

Чешка Република данас нема специјализоване војне судове у свом правосудном систему, међутим они се помињу у Уставу у прелазним и завршним одредбама. Наиме, чланом 110. Устава прописано је да ће војни судови бити део система судова до 31. децембра 1993. године. У циљу појашњења ове уставне норме, истичемо да је Устав Чешке Републике донет 1992. године почео да важи 1. јануара 1993. године, што је први дан постојања нове самосталне Чешке Републике настале након распада Чехословачке државе. То значи да је Уставом одређено да целокупна 1993. година заправо буде прелазни период између чехословачог уставног поретка у којем су постојали војни судови и новог чешког уставног поретка у којем они не постоје (осим током 1993. године као прве године нове чешке државе).

Што се тиче омбудсмана у Чешкој Републици, он се у Уставу не помиње изричито. Међутим, основна уставна начела и принципи представљају довољан основ да се о овој независној институцији која штити грађане од незаконитог поступања органа управе (у које спада и војска) донесе закон, што је управо и учињено у чешком правном поретку доношењем Закона о јавном браниоцу права (ч. 349/1999 Сб.). Омбудсман у Чешкој Републици „делује ради заштите од поступака јавних власти наведених у овом закону, ако су у супротности са законом, не поштују принципе демократске државе засноване на владавини права и доброј управи, као и против њиховог нечињења“.[218] Омбудсман у Чешкој постоји на националном нивоу и општег је карактера. Њему се могу обратити и војна лица, будући да у чешком уставном систему не постоји специјализовани војни омбудсман. Специјализовани омбудсман у чешком уставном систему надлежан је за заштиту права деце и уведен је тек током 2025. године.

Закључујемо да у Чешкој Републици парламент и влада имају најважнију улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске, те да је и председник Републике као врховни војни командант важна карика у том смислу у складу са ограниченим овлашћењима која има. Дакле, Чешка Република је у том смислу слична Италији, што је и логично имајући у виду да се ради о парламентарним републикама. Сличност између ове две републике огледа се и у пракси да је министар одбране обично цивилно лице, чиме се обезбеђује остваривање начела супрематије цивилне власти у односу на војну власт. Такође, утврдили смо и да је Чешка Република од свог настанка 1993. године имала специјализоване војне судове само током те прве године, након чега су укинути. Дакле, систем редовног судства у Чешкој Републици од 1994. године једини омогућује судску цивилну контролу рада војске у пуном капацитету. Омбудсман је у Чешкој организован на националном нивоу и општег је карактера, а специјализовани војни омбудсман не постоји у чешком правном систему.

2. Демократска и цивилна контрола војске у монархијама

2.1. Шпанија

Анализом уставног система Краљевине Шпаније у контексту механизама демократске и цивилне контроле војске започињемо упоредно - правни преглед њиховог остваривања у релевантним европским монархијама. Шпанија је одабрана из разлога што је, као велика колонијална сила током историје, остварила изузетан утицај на динамику успостављања цивилно - војних односа у другим европским државама. Имајући у виду да се ради о уставној парламентарној монархији, шпански уставни систем може нам дати одговор на питање да ли постоје одређене законитости у односу између монархистичког облика владавине и модела демократске и цивилне контроле војске у постауторитарним демократијама у које Шпанија спада. „Изузетна транзиција Шпаније од ауторитаризма до демократије између 1975. и 1978. године често се наводи као пример мирне и релативно брзе транзиције режима“.[219]

Наиме, проглашење шпанског Устава 1978. године „означило је врхунац шпанске транзиције ка демократији након смрти генерала Франка, 20. новембра 1975. године, који је владао Шпанијом као војни диктатор око 40 година. То је довело до тога да земља прође кроз сложен процес који је укључивао низ политичких, социјалних и историјских промена, постепено трансформишући франкистички режим у демократску државу“[220] у којој је тада и успостављен систем демократске и цивилне контроле над шпанском војском.

Међутим, како су „оружане снаге сматране центром прошлог ауторитарног система, у почетку се није могло ослонити на њих као лојалне новом демократском систему. И даље су поседовале кохезивност и институционалну снагу која им је омогућавала да утичу на доношење устава у корист увођења опште одредбе која обезбеђује посебну достојанствену улогу оружаних снага у оквиру шпанског уставног система. Претња државног удара која је трајала неколико година након преласка на демократску владавину 1976. године довела је до нелагодне коегзистенције између праксе цивилне контроле над војском и независности војске“.[221]

Устав Шпаније из 1978. године управо и представља главни нормативни акт у области демократске и цивилне контроле њене војске. Већ је у његовој преамбули истакнут значај обезбеђивања демократског друштва и владавине права од стране шпанске нације. „Шпанска нација, желећи да успостави правду, слободу и безбедност и да промовише благостање свих својих чланова, вршећи свој суверенитет, проглашава своју вољу да: гарантује демократски суживот у оквиру Устава и закона у складу са праведним економским и друштвеним поретком;

---

[219] Felipe Aguero, *Soldiers, civilians and democracy: Post-Franco Spain in comparative perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press 1995, http://projects.pugetsound.edu/share/index_htm_files/Review%20of%20Felipe%20Aguero,%20Soldiers,%20Civilians,%20Democracy,%20Post%20Franco%20Spain%20in%20Comparative%20Perspective.pdf, / 24. октобар, 2025.

[220] Преузето са: Constitution of Spain - Wikipedia, / 22. август, 2025.

[221] Georg Nolte and Heike Krieger, *Chapter 2. European Military Law Systems: General Comparative Report*, in: Georg Nolte, European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter 2003, 53.

учврсти правну државу која обезбеђује владавину права као израз народне воље; заштити све Шпанце и народе Шпаније у остваривању њихових људских права, њихове културе и традиције, језика и институција; промовише културни и економски напредак како би се обезбедио пристојан квалитет живота за све; успостави напредно демократско друштво и сарађује у јачању мирних односа и ефикасне сарадње међу свим народима Земље".[222] Дакле, шпанска војска мора да поштује Устав и законе своје државе и да стави акценат на обезбеђивање мирне и ефикасне сарадње са свим другим демократским институцијама не би ли дала свој допринос у побољшању система владавине права у друштву. Такође, члан 8. Устава изричито указује на важност војске у одбрани државе и њеног уставног поретка. Њиме је прописано да „оружане снаге, које чини Армија копнене војске, Морнарица и Ратно ваздухопловство, имају задатак да гарантују суверенитет и независност Шпаније, бране њену територијалну целовитост и уставни поредак. Органски закон уредиће основе војне организације у складу са принципима овог Устава".[223] Шпанска војска мора да делује у складу са уставним принципима, а то значи да се налази под контролом цивилних политичких органа власти који су донели устав и њиме уједно усмерили деловање у конституционалним оквирима не само војске, већ и других државних органа и свих грађана.

Чланом 62. тачка x) Устава прописано је да је краљ врховни командант оружаних снага. Видимо да је и у монархији шеф државе врховни војни командант. Међутим, ипак постоје извесне разлике у односу на државе републиканског облика владавине. Краљ наслеђује власт, што значи да је и улога врховног војног команданта наследне природе. Уједно, то значи да се врло лако може десити да конкретни монарх нема готово никакав легитимитет у држави јер га народ и није изабрао за монарха тј. краља. У том случају, поставило би се питање поверења народа у њега као врховног војног команданта, а тиме можда чак и у војску као институцију. Шпански краљ као цивилно лице има протоколарна овлашћења према Уставу, што се може рећи да се односи и на његово овлашћење командовања војском. Оно је заправо у пракси, суштински гледано, препуштено војним професионалцима који у складу са правилима струке припремају све одлуке које краљ као врховни војни командант само потписује након консултација са својим најближим сарадницима. Када не би било тако, имали бисмо државу монархистичког облика владавине у којој стручне војне одлуке доноси човек који обично нема висок степен легитимитета у народу и било каква знања о војсци, већ је постао врховни војни командант само на основу чињенице рођења у краљевској породици. У тој ситуацији било би немогуће да држава на стручан и квалитетан начин оствари своју одбрамбену функцију онда када је то потребно, чиме постаје лак „плен" за друге државе - освајаче.

Дакле, облик владавине има утицаја на положај и улогу шпанског краља у остваривања механизама демократске и цивилне контроле војске која има више цивилна него демократска обележја. Може се чак рећи да је та контрола војске од стране монарха цивилне и симболичне природе, а само понекада и демократске и то у ситуацији када конкретни краљ ужива поверење већег дела народа. „Не улазећи у питање краљевог прерогатива, Де Ото тврди да је у краљевским овлашћењима да издаје наређења, али да нема ни законску надлежност нити одговорност да врши ову компетенцију ни у мирнодопско доба ни у рату. Краљ је званичник без моћи који се налази на врху војне хијерархије. Постоје други аутори који заузимају другачији став: Хереро Родригез де Мињон је бранио приписивање суштинске и материјалне моћи краљу, тврдећи да краљ може преузети ефективну контролу над војском и доносити велике стратешке одлуке чак и у ратно време. Гарсија де Ентерија брани постојање резерве

[222] Вид. преамбулу Устава Шпаније, La Moncloa. Constitución Española [España], / 22. август, 2025.

[223] *Ibid.,* чл. 8.

моћи компатибилне са демократским карактером државе - попут војног прерогатива монарха у Уједињеном Краљевству, који није нужно изричито формулисан“.[224]

Специфичност уставног положаја шпанског краља у демократској и цивилној контроли војске огледа се у чињеници да његов потпис на актима које доноси приликом командовања није довољан. Да би ти акти били пуноважни, морају бити потврђени од стране председника Владе и надлежног министра. Обично се та потврда огледа у постојању њиховог премапотписа на актима. У вези са тим, „за акта краља биће одговорна лица која их потврђују“.[225] Све наведено указује на симболичну улогу краља у демократској и цивилној контроли шпанске војске, са претежно протоколарним овлашћењима.

Што се тиче Владе Краљевине Шпаније, Устав јој у свом члану 97. изричито даје главну улогу у функционисању система одбране. „Влада руководи унутрашњом и спољном политиком, цивилном и војном управом и одбраном државе. Врши извршне функције и регулаторна овлашћења у складу са Уставом и законима“. Органски закон о националној одбрани бр. 5/2005 конкретизује да је „Влада одговорна за утврђивање одбрамбене политике и обезбеђивање њеног спровођења, као и за руковођење војном управом и договарање о учешћу оружаних снага у мисијама ван националне територије“.226 Дакле, Влада је главни цивилни орган извршне политичке власти који руководи политиком и одбраном државе вршећи демократску и цивилну контролу војске. Руковођење војском одвија се преко Министарства одбране на чијем се челу налази министар одбране као цивилно лице. „Поред овлашћења која су му додељена законима који регулишу Владу и општу државну управу, министар одбране је одговоран за развој и спровођење одбрамбене политике. Он је такође посебно одговоран за: помагање председнику Владе у стратешком усмеравању војних операција; руковођење деловањем Оружаних снага под овлашћењем председника Владе; утврђивање и спровођење војне политике; руковођење, као члан Владе, војном управом и развој смерница и прописа које усваја Министарски савет; вршење других функција које су му додељене законом и прописима“.[227] Шпанским прописима није предвиђено да министар одбране мора бити цивилно лице, али то се усталило у пракси још од пада војног режима генерала Франка услед потребе за успостављањем демократске и цивилне контроле над војском. Са друге стране, Шпанија као чланица Европске уније и НАТО алијансе свакако мора водити рачуна и да испуни демократске стандарде који се од ње очекују. Влада је за свој рад одговорна парламенту који такође има изузетно важну улогу у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске.[228]

---

[224] Lorenzo Hueso Cotino, *Chapter 11. Military Law in Spain*, in: Georg Nolte, European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter 2003, 736-737.

[225] Чл. 64. ст. 2. Устава Шпаније, La Moncloa. Constitución Española [España], / 22. август, 2025.

[226] Чл. 5. Органског закона о националној одбрани 5/2005, https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf, (27.08.2025. године).

[227] *Ibid.,* чл. 7.

[228] „Одговорност владе може да се протумачи као политичка или као правна одговорност. Појам политичке одговорности је широк и значи да влада сноси одговорност за своје поступке без обзира на законитост конкретног поступка. У том смислу, битан је једино успех владе, односно да ли мере владе доводе до резултата које прихватају представници народа. Ако, на пример, економска политика не води ка привредном расту у који су улагане наде и који је можда и био обећан, влада се за то позива на одговорност. При том, никакву улогу не игра питање да ли је влада својим поступцима на било који начин прекршила право. Успех политичког деловања није правно нормиран и стога не може да се провери на основу правних критеријума. И уопштено, недостају и конкретна мерила за одређивање успеха. Јер, коначно, процена да ли се поступање владе сматра успешним зависи од посве субјективне процене политичара, дакле посланика. Ако, дакле, критеријум законитости деловања не представља нужан саставни део политичке одговорности, ипак незаконитост неког поступка владе може да представља повод за позивање владе на политичку одговорност. Влада која крши устав или друге акте у правном поретку, веома често

Шпански парламент „представља шпански народ и састоји се од Конгреса посланика и Сената. Он врши законодавну власт државе, одобрава њен буџет, надгледа рад Владе и има сва друга овлашћења која су му дата Уставом“.[229] Закључујемо да парламент одређује правне и финансијске оквире поступања војске у пракси. Његову супериорну позицију у области демократске и цивилне контроле војске потврђује и члан 74. став 1. тачке а) и б) Устава из којег произлази да је потребно претходно одобрење парламента да би држава закључила уговоре политичке природе и уговоре или споразуме војне природе.[230] Да парламент надгледа рад Владе у области одбране изричито прописује и члан 4. став 1. тачка д) Органског закона о националној одбрани бр. 5/2005.[231] Поред тога, овај закон конкретније објашњава да је шпанска војска под демократском и цивилном контролом прописујући да је „сврха политике одбране заштита шпанског друштва у целини, његовог Устава, највиших вредности, принципа и институција утврђених у њему, социјалне и демократске владавине права, пуног остваривања права и слобода и гаранције независности и територијалног интегритета Шпаније. Такође има за циљ да допринесе очувању међународног мира и безбедности, у оквиру обавеза које је преузела Краљевина Шпанија“.[232] Дакле, Шпанија је типичан пример уставне парламентарне монархије у којој влада и парламент имају главну улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске. Котино Хуесо закључује да „ово представља нормалан демократски аранжман равнотеже моћи над оружаним снагама између извршне и законодавне власти. Међутим, мора се погледати и законодавни развој и неки посебни фактори који би могли ослабити овај систем равнотеже. Прво, могуће је довести у питање стварну ефикасност активности законодавне власти. Друго, претходно одобрење парламента за објаву рата постало је празна моћ, јер се борбене операције рутински изводе без ове формалности.[233]

Судска власт у Шпанији обухвата редовне цивилне судове који суде у кривичним и грађанским поступцима вршећи на тај начин демократску и цивилну контролу војске у предметима који је се тичу. Постоје и управни судови који суде у управним споровима против аката војске као управне институције вршећи тако цивилну контролу њеног рада. Ти судови су регулисани чланом 106. Устава који прописује да „судови контролишу моћ и законитост

се посматра као политички неприхватљива. Осим тога, правни поредак предвиђа специфичне поступке и санкције за случај да влада поступа на незаконит начин. Ови поступци су, у погледу примењивих критеријума, као и у погледу последица, у знатно већој мери ограничени од опште политичке контроле“. - Вид. у: Matijas Hartvig, *Уставне претпоставке одговорне Владе – немачко искуство: контрола власти у немачком уставу*, у: Владавина права - одговорност и контрола власти : зборник реферата и излагања, Фондација Конрад Аденауер, Програм Правна држава Југоисточна Европа, Београд 2009, 15.

[229] Чл. 66. Устава Шпаније, La Moncloa. Constitución Española [España], / 22. август, 2025.

[230] *Ibid.,* чл. 74. став 1. тачке а) и б).

[231] Овај закон видети на https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf, / 27. август, 2025.

[232] *Ibid.,* чл. 2.

[233] Lorenzo Hueso Cotino, 741. Зато Владан Петров и наводи да „присталице тезе о „пропадању“ парламента истичу да је парламент данас „институција у сенци“, како владе и шефа државе, тако и различитих интересних група, лобија, локалних структура ... Модерни парламенти су многочлана, некохерентна и пасивна тела, неспособна да утврђују политику и обезбеде квалитетну законодавну расправу ... У парламентарном систему, законодавна функција не само да је подељена између владе и парламента, она без сумње иде у корист владе. Одавно влада има фактички монопол на предлагање закона ... Влада господари парламентом, а парламент је пуки „регистратор“ владине воље ... Парламент је изгубио углед. Парламентарци „пате од осећаја да нису битни“, барем када је реч о пленарним седницама“. - Вид. детаљније у: Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 35-38.

административног деловања, као и подређеност овог деловања сврси која га оправдава. Појединци, у оквиру услова утврђених законом, имаће право на обештећење за сваку повреду имовине и права коју претрпе, осим у случајевима више силе, све док повреда буде последица функционисања јавних служби“.[234] Gerardo Ruiz-Rico Ruiz појашњава да се „изградња демократске државе не може спровести без гаранције независног судског система од политичке власти. То је, заправо, једно од достигнућа оригиналног уставног покрета (заједно са потврђивањем принципа законитости) и непремостив услов ако се жели обезбедити грађанину положај сигурности према администрацији“[235] у коју спада и војска као управни орган.

У Шпанији је чланом 117. став 6. Устава забрањено постојање специјалних судова. Међутим, ставом 5. истог члана Устава прописано је да је „начело јурисдикционе јединствености основа организације и функционисања судова. Закон ће регулисати обављање војне јурисдикције у строго војном оквиру и у случајевима ратног стања, у складу с принципима Устава“.[236] Из наведеног закључујемо да у Шпанији постоје војни судови који нису посебни (специјални) судови, већ представљају део општег правосудног система. Постоје првостепени и другостепени војни судови, а Врховни суд Шпаније поседује војно одељење које је највиша инстанца у војној правосудној хијерархији. Војни судови су ограничене надлежности у смислу да поступају у предметима који се тичу војске судећи војним лицима за војна кривична дела или прекршаје, као и случају дела учињених током ратног стања. У свим тим случајевима морају се поштовати принципи уставности и законитости. За свако друго кривично дело које нема везе са војском, војно лице одговара пред цивилним судом.

Члан 54. Устава Шпаније дефинише да ће „Закон уредити институцију Омбудсмана као високог комесара Парламента, овлашћеног да, без утицаја, надзире активности управе и извештава Парламент о томе“.[237] Дакле, Устав утврђује постојање генералног омбудсмана на целокупној територији Шпаније. Он надзире и рад војске као управног органа најчешће тако што одлучује о притужбама које му на њен рад подносе војници и грађани.[238] То је и изричито дефинисано чланом 14. Органског закона о омбудсману бр. 3/1981 који прописује да ће „омбудсман штитити поштовање права прокламованих у првом делу Устава, и у оквиру војне управе, али његове акције по овим питањима не могу укључивати било какво мешање у контролу националне одбране“.[239] У Шпанији не постоји специјализовани војни омбудсман као засебна институција.

---

[234] Чл. 106. Устава Шпаније, La Moncloa. Constitución Española [España], / 29. август, 2025.

[235] Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, *El estado democrático y la Constitución Española de 1978*, у: Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд 2004, 470. Ова сигурност се грађанину обезбеђује јер „сваки човек има природно право не само да му се не нашкоди, нарочито актима јавне власти, већ и да несметано користи своја права и ужива припадајуће слободе. Овакво резоновање, држим, има и морално и политичко покриће. Другачије казано: постоји право свакога на несметано уживање властитих имовинских и неимовинских овлашћења. Речју, свако има право на правну заштиту. У најширем погледу, дакле, концепт људских права ставља у први план грађанина, а не државу“. – Вид. детаљније у: Зоран Томић, *Уставна начела правне заштите грађана*, у: Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд 2004, 672.

[236] Чл. 117. став 5. Устава Шпаније, La Moncloa. Constitución Española [España], / 29. август, 2025.

[237] *Ibid.,* чл. 54.

[238] „Неки аутори су порицали да Омбудсман може надгледати оружане снаге јер се оне разликују од „војне управе“. Пракса дужа од двадесет година, међутим, потврђује да је Омбудсман надгледао не само чисто административне активности, већ сва кршења основних права у оружаним снагама“. - Вид. у: Lorenzo Hueso Cotino, 749.

[239] *Ibid.*

Закључујемо да у Краљевини Шпанији као монархији са парламентарним системом власти краљ има симболичну улогу врховног војног команданта са претежно протоколарним овлашћењима. Како његов потпис на актима које доноси приликом командовања није довољан, сматра се да нема велику ефективну моћ приликом вршења својих овлашћења у систему одбране. Контрола војске коју краљ врши је цивилне, али не увек и демократске природе. Влада и парламент имају главну улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле шпанске војске, с тим да је Влада оперативнија у пракси у том смислу највише преко Министарства одбране на чијем је челу министар одбране као цивилно лице које контролише рад војних професионалаца. Систем редовног судства у Шпанији једини омогућује судску цивилну контролу рада војске у пуном капацитету. Део овог система јесу и војни судови који поступају у предметима који се тичу војске судећи војним лицима за војна кривична дела или прекршаје, као и случају дела учињених током ратног стања. Омбудсман је у Шпанији организован на националном нивоу и општег је карактера, а специјализовани војни омбудсман не постоји као посебна институција.

2.2. Уједињено Краљевство

Уједињено Краљевство спада у уставну парламентарну монархију чији су принципи демократске и цивилне контроле војске веома утицали на функционисање ових механизама у другим европским државама. Због тог изузетног утицаја који је остварила као велика колонијална сила током историје, на примеру Уједињеног Краљевства утврдићемо да ли постоје одређене законитости у односу између монархистичког облика владавине и модела демократске и цивилне контроле војске у консолидованим демократијама у које спада. „Оружане снаге представљају популарну институцију у Уједињеном Краљевству. То се може проценити по веома снажној подршци коју им пружају све политичке странке у Парламенту и по чињеници да њихово постојање зависи од успешног регрутовања добровољаца. У модерно доба никада није било озбиљног питања у вези са њиховим „демократским легитимитетом“.[240] Због те популарности коју војска има „однос између оружаних снага и друштва у Британији постао је предмет све већег интересовања у последњој деценији“.[241]

Нужно је на почетку истаћи да у Уједињеном Краљевству не постоји устав у формалном смислу као један целовити кодификовани документ. „То сигурно не значи да у Енглеској уопће нема писаних прописа који се односе на уставно уређење државе“.[242] Дакле, у таквим државама „постоје писани прописи који су у материјалном смислу од уставног значаја. Такви су, на пример, Закон о правима од 1689. или Закон о Парламенту од 1911. и од 1949. у Великој Британији. Земље које немају формални, имају материјални устав ... Није било и нема државе у свету која није имала и нема устав у материјалном смислу“.[243] Сматрајући из тог разлога да

---

[240] Peter Rowe, *Chapter 12. Military Law in the United Kingdom*, in: Georg Nolte, European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter 2003, 835.

[241] David Morgan-Owen, Alex Gould, The politics of future war: Civil-military relations and military doctrine in Britain, *European Journal of International Security 7/2022*, 551.

[242] Јован Стефановић, *Уставно право, књига 1*, Издавачко предузеће „Школска књига“, Загреб 1965, 22.

[243] Р. Марковић (2009), 36. Зато Сидни Лоу истиче да грађани често и не знају шта чини британски устав. „Ако запитате образованог Енглеза, из којих бисте извора могли упознати наш устав, упутио би вас, каже професор Хери, вероватно на она три велика закона које је лорд Чатам назвао „библија енглеског устава“. Али осврт на

устав у Уједињеном Краљевству обухвата целокупни систем институција политичке власти, А. Ценингс појашњава да је из формалног угла „истина, строго говорећи, да Велика Британија уопште нема устав. Устав подразумева једну званичну селекцију руководећих начела на којима почива власт у земљи, а њихов израз је документ који се у односној земљи сматра основним законом. Писана форма је од суштинског значаја за идеју устава. Где нема писаног устава, могуће је само рећи да под установљеним правом постоје одређене институције и одређена правила која се на ове односе. Објаснити њих, значи објаснити, не само институције које су установљене основним законом, већ читав систем владавине и право у целини“.[244] Владан Петров је зато става да „свако ко се бави енглеским уставом, мора бити спреман на то да највише што може дати јесте интерпретација тог устава. Она може бити лепа и снажна, али не може бити и једина. Чињеница да су Бецхот, Дајси и Ценингс остали упамћени према различитим тумачењима устава не значи да је само једно од њих истинито, већ да су сва изишла из „пера“ умних људи, који су изражену индивидуалност преточили у своје схватање устава“.[245]

Дакле, прописи којима је уређена демократска и цивилна контрола војске у Уједињеном Краљевству јесу закони који садрже норме уставног значаја које је регулишу, будући да је и сама војска институција од несумњиво уставног значаја. Такође, ту су и уставне конвенције као извори права, уставна пракса, судска пракса, обичаји, краљевски прерогативи и многобројни други историјски документи (нпр. *Magna Carta Libertatum* из 1215. године, *Bill of rights* из 1689. године). Примећујемо да релевантни правни извори који се односе на нашу тему углавном нису писаног карактера. Правни основ за постојање војске налази се у Закону о оружаним снагама (*Armed Forces Act*).[246] Његова специфичност огледа се у чињеници да се доноси на сваких 5 година. То значи да би, теоријски посматрано, војска могла да престане да постоји у случају непрописивања правног основа за њено постојање у некој од наредних верзија закона. То само потврђује висок степен зависности војске од цивилних политичких органа власти у Уједињеном Краљевству. Готово да не постоји вероватноћа да би тако нешто икада могло да се деси. Губитком војске Уједињено Краљевство би као држава престало да врши своју одбрамбену функцију и тиме постало лак „плен“ за друге државе.

„У Уједињеном Краљевству, контрола над оружаним снагама заснива се на неписаном краљевском прерогативу. То у практичном смислу значи да влада врши ову прерогативну моћ

њих преварио би сва очекивања. Ако се окрене Великој повељи истраживач би ту могао читати о судском поступку у случају оспореног наслеђа, као и о суду за бесправно заузеће имања, о данку и помоћи, о насипима и рекама, о мерама и тежинама. У Петицији Права он ће наћи да Круна не може незаконито ударати намете без пристанка Парламента, и да су јој забрањене разне друге радње, чији се чак ни покушај, као што и сам добро зна, не да ни замислити. У Декларацији права он ће имати корист да прочита шта све Џејмс II није требало да чини; у сити мах видеће како краљеви поданици могу носити оружје које „одговара њиховом стању и које закон дозвољава“, и да људи који суде у суду једном човеку за велеиздају треба да буду сопственици земљишта...“. - Вид. у: Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 40; Због неодређености садржаја британског устава Роберт Алекси наводи да је „устав Уједињеног Краљевства што је могуће више чисто процедурални. Отворен је за било који садржај, све док је тај садржај у одређеном правном облику и пролази кроз одређене процедуре парламентарног законодавства“. - Вид. у: Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford: Oxford University Press 2010, 19.

[244] Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, London : University of London Press 1944, 38.

[245] Владан Петров, *Енглески устав*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд 2007, 247.

[246] Видети овај закон из 2021. године на: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/35/pdfs/ukpga_20210035_en.pdf, / 15. август, 2025.

„као Круна“, пошто монарх нема извршна овлашћења лично. Монарх није покушао да користи свој формални положај за самостално доношење одлука дуги низ година“.[247] Монархове прерогативе се односе на распоређивање оружаних снага у држави и иностранству, објаву рата и мира, именовање војних команданата. Дакле, на челу извршне власти симболично се налази монарх (краљ) који је уједно и врховни војни командант. Иако му војска мора бити лојална, он не доноси самостално војне одлуке. Њих је потребно да премапотпише председник Владе или министар одбране, што значи да ова лица у пракси остварују краљеве прерогативе. То подразумева да се акт декларативно доноси у име краља, али сагласно принципу *The King can do no wrong,* он не може сносити политичку одговорност за тај акт, већ је сноси министар који га је премапотписао. То је случај са одлукама које се тичу нпр. потписивања закона, именовања војних генерала, начелника Генералштаба.

Дакле, институт премапотписа подразумева да краљ формално задржава власт, при чему је без ефективне моћи. Рекли бисмо да је краљ *de iure* шеф државе и носилац многих овлашћења, али да *de facto* само фигурира у власти без значајних овлашћења како би се обезбедило поштовање британске уставне традиције и државности.[248] Стварну власт и одговорност за потписане акте сноси влада, што се односи и на област демократске и цивилне контроле британске војске. Из тог разлога, „у Уједињеном Краљевству постоји јака традиција да оружане снаге извршавају наређења Владе. Не постоји посебан закон за постизање овог резултата“,[249] али то произлази из доминантне улоге Владе и искључиво формалних овлашћења краља у области демократске и цивилне контроле војске. Краљ као цивилно лице има протоколарна овлашћења у британском уставном поретку, што се односи и на његово овлашћење командовања војском. Оно је у пракси препуштено стручним војним професионалцима који припремају све одлуке које краљ као врховни војни командант само потписује пре премапотписа министра. Закључујемо да је у Уједињеном Краљевству, слично као у Шпанији, контрола војске од стране монарха цивилне и симболичне природе, а такође и демократске у мери у којој конкретни краљ ужива поверење већег дела народа. Никада сви грађани нису задовољни личношћу краља јер га и не бирају на демократским изборима. Самим тим, мишљења смо да британски краљ најчешће има нижи степен демократског легитимитета од председника републике у државама републиканског облика владавине. Мало је вероватно да би се у том погледу могао појавити изузетак који потврђује правило.

Влада је државни орган који преко Министарства одбране руководи војском Уједињеног Краљевства, предлаже прописе који се односе на војску, као и колико треба да износи војни годишњи буџет у складу са војним потребама. На парламенту је да те законе донесе и одобри војни буџет.[250] „Доношење буџета у британском Парламенту представља део

[247] G. Nolte and H. Krieger, 53.

[248] „Иако је монарх изгубио већину својих стварних овлашћења до почетка двадесетог века, и иако је Британија до тада постала, суштински, република, краљ или краљица су и даље имали (према речима Бецхота) „право да буду консултовани, право да охрабрују, право да упозоравају““. - Вид. у: Anthony King, *The British Constitution,* Oxford: Oxford University Press 2010, 42.

[249] P. Rowe, 842.

[250] Важне надлежности британског парламента које се приликом остваривања механизама демократске и цивилне контроле војске огледају у доношењу војних прописа и одобравању војног буџета, резултат су постојања начела суверености парламента у британском уставном поретку. Владан Петров појашњава да се „у енглеском уставном праву често круна означава као суверен, иако је неспорно реч о анахронизму, јер круна је као самостални чинилац давно изгубила суверену власт. Од 1688. године, круна је суверена само у парламенту, према начелу „*The King in Parliament*“. У ствари, не сме се заборавити да сувереност парламента у Енглеској не значи само сувереност два дома Дома лордова и Дома комуна, већ „заједничку“ сувереност три уставна чиниоца, краља (краљице) и оба дома

комплексне и обимне финансијске процедуре, која се одвија у три велика и одвојена циклуса. Први буџетски циклус обухвата широка финансијска питања, управљање економијом и ауторизацију пореза, други је циклус процене која покрива ауторизацију јавних трошкова и трећи циклус обухвата извештаје са информацијама о томе на шта се новац троши и колико ефикасно он може бити коришћен. Има мишљења да буџетска функција парламента у британском правном систему има претежно за циљ остваривање политичке и финансијске контроле над радом владе“,[251] а тиме и Министарства одбране као њеног дела.

Влада је главни политички орган који учествује у доношењу свих најважнијих одлука у систему одбране Уједињеног Краљевства. Председник Владе је одговоран за националну безбедност, а министар одбране се налази на челу Министарства одбране. Обојица су цивили који контролишу војску обезбеђујући да њено деловање буде у складу са дефинисаним правцима државне политике и начелима владавине права. Уставни обичај је да Влада пре најважнијих војних интервенција тражи одобрење Парламента, иако нема обавезу да то чини будући да сама може употребити војску кроз краљевски прерогатив како смо напред објаснили. Парламент у свом саставу има одбор који надзире рад Министарства одбране у погледу свих питања, а посланици увек могу на пленарним седницама затражити објашњења од представника извршне власти која се тичу војске или их чак и критиковати, чиме се заправо обезбеђује парламентарна контрола војске кроз јавну расправу. На тај начин се омогућује транспарентност рада војске у јавности, с тим што се мора водити рачуна да се не наруши поверљивост војних тајних података. Суверени Парламент именује и министре у Влади, те су му они политички одговорни за свој рад. „Бити посланик тј. заступник народа или његов репрезент у једном парламенту, значи поседовати посебан дигнитет који произлази управо из такве репрезентативне функције. Управо због ових симболичких и институционалних компоненти, које се приписују како парламенту, тако и посланицима, развијао се „једним делом“ мит о значају и моћи парламента“.[252]

У Уједињеном Краљевству демократску и цивилну контролу војске врше и редовни грађански и кривични судови, а постоје и специјализовани војни судови. Наиме, систем редовног судства обезбеђује законитост рада војске и заштиту права свих њених припадника (укључујући и цивиле). *Magistrates' Court* и *Crown Court* суде војницима за учињена кривична дела. Први ће бити надлежан за лакша, а други за тежа кривична дела. *High Court* је јако важан у систему редовног судства јер врши судску контролу одлука војске по тужбама војника који сматрају да је одређена одлука донета на незаконит начин. *High Court* је пандан Управном суду у државама европско – континенталног правног система, будући да Управни суд као засебан суд не постоји у Уједињеном Краљевству. Из тог разлога *High Court* у свом саставу има одељење које се назива *Administrative Court* и надлежно је за суђење у управним споровима који се тичу војске. Против пресуде High Court-а војници имају право жалбе вишој судској инстанци - *Court of Appeal*. Највиша судска инстанца је Supreme Court који има улогу

парламента ... Другим речима, у Енглеској парламент је изнад устава, док је у другим земљама света парламент, будући да је несуверен, под уставом“. - вид. детаљније у: Владан Петров (2007), 106.

[251] Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2006, 199.

[252] Александар Новаковић, Основне карактеристике и улога парламента у транзицији, *Политичка ревија 1/2005*, 123. Због тога се и данас поставља питање „како британски парламентарни систем ради у несигурном свету данашњице? Да ли је то стара институција, која је сачувала своје постојање тако дуго непрестано се прилагођавајући политичким и социјалним променама, одговарајући увек са успехом неком новом и изванредном изазову. Низ студија настоји да одговори на то питање објашњавајући поједине видове система на објективан начин, без свесног политичког застрањивања и са уобичајеним поштовањем према парламентарним традицијама...“ - Вид. у: Жилбер Компион, *Парламент и демократија*, Висока школа политичких наука, Београд 1964, 1.

да тумачи људска права у контексту њихове евентуалне повреде или угрожавања од стране војске.

Морамо поменути и специфичност англо - саксонског правног система у односу на европско – континентални правни систем у погледу начина суђења. Наиме, у Уједињеном Краљевству суди се на основу тзв. прецедента (*common law*) - судска пресуда у одређеном предмету обавезује суд да у сваком наредном предмету исте правне природе донесе исту пресуду (*принцип stare decisis*). То значи да су судске пресуде извор права у Уједињеном Краљевству. На овај начин се омогућује војницима да пред судом потраже заштиту својих права на основу раније донетих пресуда, што повећава правну сигурност и извесност у погледу исхода судског спора. У Уједињеном Краљевству постоје првостепени војни судови (*Courts Martial*) који су део посебног војно – правосудног система. Постоје и другостепени војни апелациони судови (*Court Martial Appeal Court*) који одлучују по жалбама војника на првостепене пресуде. Њихова главна надлежност је да процесуирају припаднике војске за кривична дела или прекршаје против војске, као и за сва друга кривична дела учињена током вршења службе.[253]

Специфичност војних судова у Уједињеном Краљевству огледа се у чињеници да цивилне судије суде у војним судовима, а војна лица су само чланови пороте који не морају бити правници. Ове цивилне судије (*Judge Advocate*) нису део система одбране и не раде у војсци. Поставља их министар правде Уједињеног Краљевства. На тај начин обезбеђују се објективност и правичност у суђењу и независност поступања војног суда од линије командовања у војсци. За свако друго кривично дело које нема везе са војском и учињено је ван службе, војно лице одговара пред цивилним судом као и сваки други грађанин.

У Уједињеном Краљевству не постоји генерални омбудсман који би био надлежан за сва питања која се тичу свих области и сектора на територији целокупне државе. Постоје специјализовани омбудсмани чија се надлежност односи на одређене секторе. У вези са тим, за представке које се тичу поступања војске надлежан је специјализовани војни омбудсман (*Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces*) као независни орган изабран од стране Парламента Уједињеног Краљевства да надзире законитост поступања војске и издаје препоруке за отклањање уочених недостатака. Независност овог органа значи да на њега приликом поступања не могу да утичу ни војска ни други државни органи. Дате препоруке правно не обавезују војску као што је то случај са судским пресудама, с тим што ће их свака одговорна војска уважити. Њихов циљ је да усмере деловање војске тако да буде сагласно важећим прописима и демократским вредностима у држави.

Будући да Уједињено Краљевство нема устав у формалном смислу, закључујемо да у правне изворе демократске и цивилне контроле војске ове парламентарне монархије спадају закони уставног значаја, обичаји, уставна пракса, судска пракса, уставне конвенције, краљеви прерогативи и многи други историјски документи. То значи да су релевантни извори у погледу конкретне теме „расути“ по британском уставном систему и да су претежно неписаног карактера. Такође, краљ има симболичну улогу врховног војног команданта са углавном

[253] „У већини држава (на пример у САД, Великој Британији, Италији и Швајцарској) војни судови су потпуно одвојени од правосудног система, чинећи посебан систем судова, заснован на принципу двостепености у суђењу, где се ови поступци завршавају у оквиру те посебне организације. У земљама у којима су судови тако организовани, посебним законима регулисан је и кривични поступак, као и кривична одговорност лица за која су надлежни војни судови, што значи да постоји и посебно кривично законодавство (материјално, и процесно)“. – Вид. детаљније у: Миодраг Симовић, Настанак, историјски развој и надлежност војних судова у Републици Српској, *Теоријско стручни часопис за питања заштите, безбједности, одбране, образовања, обуке и оспособљавања Дефендологија 1/1998*, 62.

протоколарним овлашћењима. Као сенка сувереног Парламента, он нема ефективну моћ, те ни могућност да сам потписује акте које доноси као врховни војни командант. За пуноважност свих тих одлука потребан је премапотпис председника Владе или министра одбране, те можемо рећи да су краљева овлашћења у систему одбране традиционалног и ограниченог карактера. Британска традиција је незаобилазна у свим сегментима друштвеног живота, па тако и у погледу контроле војске у уставно – политичком систему државе. Ни краљев демократски легитимитет не мора бити на високом нивоу јер га народ не бира на изборима, што значи да је упитан демократски карактер контроле коју врши над војском. Цивилни карактер те контроле није споран. Влада и парламент имају главну улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске Уједињеног Краљевства. Влада је оперативнија у том смислу највише преко Министарства одбране на чијем је челу министар одбране као цивилно лице које контролише рад војних професионалаца. Парламент доноси војне прописе и усваја војни буџет, а уставни обичај је да Влада пре најважнијих војних интервенција тражи одобрење Парламента, што јасно показује његову сувереност и ексклузивни карактер у области демократске и цивилне контроле војске.[254] У вези са тим, Дајси истиче да су „моћ и надлежности парламента толико трансцедентни и апсолутни да се не могу ограничити“.[255] Међутим, може се рећи да тај ексклузивитет парламента није увек постојао.[256]

Систем редовног судства у Уједињеном Краљевству једини омогућује судску цивилну контролу рада војске у пуном капацитету. Део овог система јесу и војни судови који поступају у предметима који се тичу војске судећи војним лицима за војна кривична дела или прекршаје, као и за друга кривична дела која учине током вршења службе. Управни судови као засебни судови не постоје. Омбудсмани у Уједињеном Краљевству организовани су по областима за које су надлежни, те постоји и специјализовани војни омбудсман као посебна институција. Генерални омбудсман општег типа који би био надлежан на територији целе државе не постоји у британском уставном поретку.

[254] „Има више разлога због којих се Британски парламент може назвати „мајком“ свих националних скупштина. Прво, историјски развој енглеског парламентаризма и правни оквир за функционисање народног представништва представљају темељ модерне демократске државе. Друго, Вестминстерски парламент је омогућио успостављање већинског модела демократије, познатог као „вестминстерска демократија“, која је била узор у процесу конституционализације не само бивших британских колонија, већ и других националних држава. Треће, за разлику од осталих националних скупштина у свету, Британски парламент има најдужу и готово непрекинуту традицију у функционисању, што је омогућило развој уставног система на темељу парламентарних обичаја и уставних конвенција“. - Вид. у: Ирена Пејић, *Британски парламент: покушај уставне реформе*, у: Зборник радова Правног факултета у Нишу 71/2015, 132.

[255] Albert Van Dicey, *The law of the Constitution*, Oxford : Oxford University Press 2013, 28.

[256] „Једини изузетак од суверенитета парламента је у томе што је Британија, ушавши 1973. године у Европску заједницу (наднационалну а не само међународну организацију), прихватила законе и институције Заједнице као надређене парламенту у неколико области политике ... Супрематија парламента се доводи у питање постојањем права институција Заједнице да доносе законе који ће важити у Уједињеном Краљевству (без претходног пристанка парламента)“, што свакако данас више није случај јер је Уједињено Краљевство напустило Европску унију 2020. године и тиме донекле повратило ексклузивни карактер свом парламенту, упркос међународним политичким утицајима који увек теже да утичу на токове и динамику унутрашње политике сваке државе“. Вид. у: Аренд Лајпхарт, *Модели демократије*, Службени лист СЦГ Београд, ЦИД Подгорица 2003, 87.

2.3. Данска

Краљевина Данска спада у парламентарну монархију чији корени потичу још из X века. Она је најстарија европска монархија и представља репрезентативни пример вишевековног утицаја монархистичког облика владавине на механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске на подручју северне Европе. У контексту изузетно важне поделе у области демократске и цивилне контроле војске на консолидоване и постауторитарне демократије, Данска спада у консолидоване демократије као и Уједињено Краљевство. Прошавши трновит пут од викиншких краљева у раном средњем веку до модерне уставне монархије, за Данску се може рећи да представља непрекидну наследну монархију од самог свог настанка. „Немачка окупација Данске у априлу 1940. и покрет отпора током окупације довели су до драматичне промене у ставу општег становништва према војној политици. До краја окупације, питање више није било „Чему служи?“ са имплицитном неутралношћу према међународним сукобима, већ „Никад више 9. април“ (дан немачке окупације 1940. године), што је имплицирало да Данска заиста треба да покуша да изгради војску која би могла да обузда потенцијалног агресора. Међутим, већина људи је схватила да то неће бити могуће осим ако се Данска не удружи са другим земљама одустајући од своје вековне традиције неутралности“[257] и ако се не обезбеди функционисање механизама демократске и цивилне контроле војске.

Устав Данске из 1953. године представља главни нормативни акт у области демократске и цивилне контроле њене војске. Он не садржи прецизну норму којом је прописано оснивање војске или дефинисање циљева њеног деловања, међутим из неколико чланова уставног текста јасно произлази да војска постоји. У вези са тим, Устав не наводи изричито да је краљ врховни војни командант, али се то закључује из чланова 12. и 19. Устава који истичу и важност данског парламента (Фолкетинга) приликом употребе војске. Чланом 12. је прописано да „у складу са ограничењима утврђеним овим Уставом, Краљ ће имати врховну власт у свим пословима краљевства и вршиће ту врховну власт преко министара“[258], а чланом 19. је прописано да ће „Краљ деловати у име краљевства у међународним пословима, али, осим уз сагласност Фолкетинга, Краљ неће предузети никакву радњу којом би се територија краљевства повећала или смањила, нити ће преузети било какву обавезу чије испуњење захтева сагласност Фолкетинга или која је иначе од великог значаја; нити ће Краљ, осим уз сагласност Фолкетинга, раскинути било који међународни уговор закључен уз сагласност Фолкетинга. Осим у сврху одбране од оружаног напада на краљевство или данске снаге, Краљ не сме употребити војну силу против било које стране државе без сагласности Фолкетинга. Свака мера коју Краљ предузме у складу са овом одредбом биће одмах достављена Фолкетингу. Ако Фолкетинг не заседа, биће сазван одмах“.[259]

Приметно је да краљ има улогу врховног војног команданта у Данској с обзиром да има „врховну власт у свим пословима краљевства“, те да у случају одбране од оружаног напада на краљевство или данске оружане снаге, има право да употреби војну силу без сагласности

[257] Jorgen Albrsek Jensen, *Chapter 4. Military Law in Denmark*, in: Georg Nolte, *European Military Law Systems,* Berlin, Boston: De Gruyter 2003, 235.

[258] Чл. 12. Устава Данске из 1953. године, https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/the-constitutional-act-of-denmark.pdf / 8. септембар, 2025.

[259] *Ibid.,* чл. 19. ставови 1. и 2.

парламента, као и у свим другим случајевима уз сагласност парламента. Ипак, може се рећи да краљ има симболичну улогу у очувању данске традиције и само репрезентативну улогу у извршној власти јер је врши преко министара. То значи да краљ углавном није самосталан приликом обављања послова из своје надлежности и да заправо министри представљају „ударну песницу“ у реализацији тих послова. Дакле, практичну контролу војске у име краља врши министар одбране који је цивилно лице које руководи Министарством одбране. Цивилну контролу војске спроводи уз помоћ војних старешина као представника струке. Министар одбране је политички одговоран Влади за свој рад, а краљ као протоколарна личност не може сносити било који вид одговорности. Као и у две претходно обрађене монархије, у Данској је контрола војске од стране краља цивилне природе. То не значи да је увек и демократског карактера. Одговор на питање да ли је она демократска у датом друштвено - политичком тренутку зависи од степена подршке и легитимитета који конкретни дански краљ ужива у народу као носиоцу суверенитета.

Данска влада је државни орган који преко Министарства одбране руководи војском, предлаже прописе који се односе на војску и војни годишњи буџет у складу са потребама система одбране. На парламенту је да те законе донесе и одобри војни буџет. Улога парламента у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске огледа се и у одобравању слања војске у међународне мисије ван граница Данске. Дански парламент обавља надзорну функцију јер му се све војне акције одмах пријављују. Његова значајна улога у демократској и цивилној контроли војске произлази и из члана 20. ставови 1. и 2. Устава којима је прописано да се „овлашћења дата властима краљевства према овом Уставу могу, у мери у којој је то предвиђено законом, делегирати међународним телима основаним узајамним споразумом са другим државама ради унапређења међународних правних правила и сарадње. За доношење закона који се односи на то, потребна је већина од пет шестина чланова Фолкетинга. Ако се ова већина не постигне, а већина потребна за усвајање обичних закона се постигне, и ако Влада подржи закон, предлог закона се подноси бирачима на усвајање или одбијање у складу са правилима за референдуме утврђеним у члану 42“.[260] То значи да, уколико држава одлучи да своја суверена овлашћења у области безбедности и одбране пренесе на неку међународну организацију, биће потребно да за то гласа 5/6 чланова парламента од укупног броја чланова или да се распише референдум ако та већина не може да се обезбеди, али може обична већина потребна за усвајање обичних закона, при чему се влада са тим предлогом закона сагласи. Дакле, органи извршне власти не могу да одлучују о међународним војним обавезама без одобрења парламента или референдума на којем се народ о томе директно и непосредно изјашњава као носилац суверенитета.

Дански парламент усваја закон који регулише обавезно служење војног рока од стране мушкараца, чиме се успоставља демократска контрола над регрутацијом оружаних снага. У вези са тим, чланом 81. Устава прописано је да ће „свака мушка особа способна да носи оружје бити одговорна својом личношћу да допринесе одбрани своје земље према правилима која су утврђена законом“.[261] Све напред наведено јасно указује на изузетно доминантну улогу парламента у демократској и цивилној контроли данске војске, али и у уставном систему генерално. Трајни надзор парламента над радом војске обезбеђује члан 55. Устава којим је прописано да ће закон уредити „да Фолкетинг именује једну или две особе, које неће бити чланови Фолкетинга, да надгледају цивилну и војну управу државе“.[262] Међутим, иако та лица која надгледају рад цивилне и војне управе државе не смеју бити чланови парламента, свакако

[260] *Ibid.,* чл. 20.

[261] *Ibid.,* чл. 81.

[262] *Ibid.,* чл. 55.

је основано очекивати да ће му у пракси полагати рачуне за свој рад с обзиром да их је парламент и изабрао. Тако се обезбеђује да парламент такође врши демократску и цивилну контролу војске, али посредно и на мање запаженији начин.

Систем редовног правосуђа у Данској надлежан је за суђење у грађанским, кривичним и управним предметима, а специјализовани војни судови не постоје. Судска и управна јурисдикција нису раздвојене. Наиме, редовни судови суде војсци и њеним припадницима у судским поступцима. Градски судови суде у првом степену, а о жалбама против донетих пресуда одлучују апелациони судови. Засебан Управни суд не постоји у Данској, те редовни судови суде у свим управним споровима који се тичу војске. Највиша судска инстанца је Врховни суд чији је задатак да обезбеди јединствену примену права и поштовање закона у држави. Уколико војник учини одређено кривично дело против војске или било које друго кривично дело које нема везе са војском, биће одговоран пред редовним цивилним судовима. То не искључује могућност и да дисциплински одговара пред војним органима који нису део редовног правосуђа.

Устав Данске не помиње ништа о омбудсману. Међутим, његово постојање у данском правном поретку установљено је законом донетим од стране парламента. Сматрамо да уставни основ за детаљно регулисање омбудсмана у закону представља напред цитирани члан 55. данског Устава. Омбудсман у Данској је општег карактера и важи на територији целе државе, што значи да и представници оружаних снага могу да му се обрате у случају да имају притужбу на рад војске. У Данској не постоји специјализовани војни омбудсман као што је случај у Уједињеном Краљевству, те закључујемо да специјализовани војни омбудсмани не постоје у свим европским консолидованим демократијама.

Утврдили смо да у Краљевини Данској као уставној монархији са парламентарним системом власти краљ има врховну власт у свим пословима краљевства, али само декларативно. Наиме, он има симболичну, церемонијалну и цивилну улогу у уставном систему Данске, што се односи и на његову надлежност командовања војском. Демократски карактер контроле коју спроводи над војском је променљива константа која зависи од многобројних политичких околности и друштвено - политичког амбијента који постоји у држави и народу. Влада и парламент имају главну улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле данске војске, с тим да је Влада оперативнија у пракси у том смислу највише преко Министарства одбране на чијем је челу министар одбране као цивилно лице које контролише рад војних професионалаца.

Међутим, из данског Устава произлази изразито доминантна улога парламента (Фолкетинга) у демократској и цивилној контроли војске. Парламент је надлежан да се сагласи са предузимањем сваке војне акције против сваке државе, осим у ситуацији самоодбране. Систем редовног судства у Данској једини омогућује судску цивилну контролу рада војске у пуном капацитету. Надлежност редовног правосуђа обухвата судске управне спорове који се тичу војске, као и поступке у којима се суди војним лицима за било која учињена кривична дела. Омбудсман је у Данској организован на националном нивоу и општег је карактера, а специјализовани војни омбудсман не постоји као посебна институција.

6. Закључци трећег дела

У трећем делу докторске дисертације објаснили смо механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у неколико референтних европских држава на примерима утицаја и улоге њихових најважнијих уставних институција у овој области. Установили смо да постоје одређене законитости у односу облика владавине у држави и начина остваривања демократске и цивилне контроле војске од стране највиших политичких органа власти, као и да је у свим обрађеним монархијама смисао остваривања ове контроле војске исти као у републикама чије смо уставне системе у контексту конкретне теме претходно анализирали. То би значило да је смисао остваривања демократске и цивилне контроле војске у изабраним страним европским државама исти, независно од облика владавине. Тај смисао огледа се у нужности стварања друштвеног амбијента у којем ће војска остваривати своје професионалне циљеве поштујући начело поделе власти и све прописе и демократске вредности у држави. Може се рећи да то представља европски стандард од којег не би требало одступати јер и војска мора имати ограничавајуће цивилне факторе у свом деловању.

Такође, утврдили смо и да у уставним системима изабраних европских држава облик владавине утиче на механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у систему владавине права и позицију, улогу и значај највиших државних органа у функционисању и остваривању тих механизама. На крају сваког поглавља истакли смо конкретне закључке до којих смо дошли за сваку државу понаособ у том смислу, те ћемо овде изнети нека општа запажања.

Најпре, утврдили смо да је шеф државе врховни војни командант који обавља цивилну контролу војске у републикама и монархијама, без обзира да ли је у њиховим уставима изричито дефинисано да је он по функцији уједно и врховни војни командант или то произлази из духа устава. За очекивати је да демократски карактер те контроле буде израженији у републикама у којима се шеф државе (председник републике) бира на слободним и непосредним изборима. Међутим, у пракси се догађа и да конкретни монарх има висок степен демократског легитимитета. Будући да монарх ипак наслеђује престо, реалније је очекивати да га већи део грађана у држави жели на власти у мањој мери него што би то био случај да се ради о републици. У том случају, његова владавина заправо и нема одговарајући степен демократског легитимитета и политичког капацитета. Погрешно би било закључити да монарх који има висок степен демократског легитимитета увек квалитетније контролише војску у односу на монарха који има мању подршку у народу. Такође, не мора да значи да ће председник републике квалитетније контролисати војску од монарха јер, макар у теорији, има виши степен демократског легитимитета од њега. Очигледно је да нема универзалног правила и да се однос степена демократског легитимитета и квалитета вршења цивилне контроле војске од стране шефа државе треба у свакој држави процењивати у складу са њеним друштвено - политичким приликама у датом тренутку. Уставна решења у Италији и Чешкој која подразумевају да председник републике мора имати одређени број година живота добра су и са аспекта војске. Тиме се спречава да врховни војни командант буде лице које није довољно професионално искусно за доношење адекватних одлука у систему одбране. Суштина је да је шеф државе у републикама и монархијама углавном само формални доносилац многих одлука у војсци, а да главну реч имају стручни људи и органи који га саветују и све припремају за његов потпис. Зато се и каже да је шеф државе претежно церемонијалних и протоколарних овлашћења у систему одбране. Сматрамо да тако и треба да остане јер се, ипак, ради о

цивилном лицу као инокосном органу власти које нема потребна војна знања у одговарајућој мери.

Ипак, извесне разлике у монархијама и републикама постоје. У Француској је председник републике доминантна личност у сфери цивилно – војних односа, као и у целој држави генерално, те његова овлашћења свакако нису само протоколарна. Монарх не може сносити било који вид одговорности за донете одлуке, већ ће најчешће одговоран бити министар одбране који је премапотписао донети акт. Са друге стране, председник републике може бити политички одговоран пред својим бирачима (што води могућности његовог опозива од стране бирача)[263] или правно одговоран у случају повреде устава (што води његовом разрешењу по прописаној процедури).[264] Дакле, председник републике као врховни војни командант има већи степен одговорности него монарх који је уопште нема. То даље значи да председник републике има значајнију улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске и овлашћења која, ипак, подразумевају одговарајући ниво одговорности јер нису само симболичне природе (нпр. овлашћење да поставља генерале, усвоји план мобилизације војске итд.). Прописивање монархове одговорности није потребно јер искључиво протоколарна овлашћења која има у систему одбране (а и шире) углавном не доводе до грешке и одговорности за учињене пропусте. Наиме, тешко је очекивати да дође до неке велике грешке у поступању монарха када се његова симболична овлашћења врше на прилично лак и једноставан начин.

У изабраним европским републикама и монархијама, парламент и влада су кључни цивилни политички органи власти у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске. Будући да свакако има одређених разлика у њиховим конкретним овлашћењима у различитим државама, у појединим (попут Чешке, Уједињеног Краљевства) је парламент доминантнији у овој области, у некима је то влада (у Француској). Независно од тога, суштина и смисао предметне контроле војске је исти у свим тим државама, а то је да се обезбеди супрематија цивилне власти у односу на војну власт у складу са начелом поделе власти у систему владавине права. Без обзира да ли је једнодомни или дводомни, парламент доношењем устава и законских војних прописа у изабраним европским државама одређује правне оквире поступања војске ограничавајући је тиме у могућности да злоупотреби силу коју има поступајући по сопственом нахођењу. Такође, у уставним системима изабраних европских држава парламент усваја државни буџет и самим тим опредељује новчана средства која чине војни буџет, чиме одређује и финансијске оквире поступања војске. Дакле, војска своје делатности мора ускладити са реалним финансијским могућностима и важећим прописима у држави који зависе од парламента. На тај начин парламент доприноси очувању фундаменталних постулата владавине права и поштовању демократских вредности у држави. Што се владе тиче, она је обично оперативнији орган у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске. Кључну улогу у томе заузима Министарство одбране на чијем се

[263] Зато се и каже да ова „демократска одговорност мора бити оцењена као амбициозан и сложен пројекат. Она функционише дуж двоструке осе међународног права и политике, с једне стране, и упоредног домаћег права и политике, с друге стране.“- Вид. у: Russell Miller, *Reviewing Charlotte Ku and Harold Jacobson (eds.), Democratic Reviewing Charlotte Ku and Harold Jacobson (eds.), Democratic Accountability and the Use of Force in International Law,* 981, Reviewing Charlotte Ku and Harold Jacobson (eds.) Democratic Acc.pdf, / 31. октобар, 2025.

[264] „Основ правне одговорности председника републике, било да је заодевен у речник кривичног права, било да је одређен на шири начин, као одговорност за повреду устава, налази се у непоштовању когентних норми устава, односно изричитих обавеза – забрана и налога – које устав прописује. Те обавезе се могу поделити у две алтернативне групе. Једне проистичу из надлежности председника које припадају категорији везаних аката, а друге из осталих одредаба устава чије је поштовање израз оданости уставу. Конкретизација когентних одредаба устава у кривичним и другим законима олакшава доказивање садржине обавеза, али сама по себи није неопходна за њихово постојање“. - Вид. детаљније у: Танасије Маринковић, *Одговорност председника републике за повреду устава – забрана утицаја на вршење судијске функције*, Центар за правосудна истраживања, Београд 2021, 7.

челу у свим изабраним европским државама налази министар одбране као цивилно лице иако ни у једном уставу није изричито прописано да тако мора бити, а није ни забрањено да министар одбране буде војно лице.

Дакле, на самом врху војне хијерархије налазе се два цивилна лица - министар одбране и шеф државе, што несумњиво потврђује да се ради о општеприхваћеном демократском стандарду који се у пракси поштује из разлога обезбеђивања супрематије цивилне власти у односу на војну власт у држави. Улога министра одбране као члана владе у свим изабраним државама је да вршећи своја овлашћења успостави складно деловање и сарадњу цивилног и војног сектора у држави, што се обезбеђује извршавањем наређења шефа државе као врховног војног команданта и председника владе који му је надређен у политичкој хијерархији. Ту не треба заборавити ни изузетно значајну улогу главне војне личности у држави (начелника Генералштаба оружаних снага) који често у пракси има одлучујућу улогу приликом доношења одлука у ланцу командовања због стручности коју поседује.

Утврдили смо и да у већем броју изабраних европских република и монархија не постоје војни судови као засебни органи у односу на редовне цивилне судове. Док су у Шпанији војни судови у организационом смислу делови редовних судова, у Уједињеном Краљевству постоје првостепени и другостепени војни судови као делови војног правосуђа које је одвојено од редовног правосуђа. Уједињено Краљевсто се издваја у односу на друге обрађене државе и по чињеници да поседује специјализованог војног омбудсмана (а не општег који је надлежан за све области на целокупној државној територији). Сматрамо да је то последица чињенице да Уједињено Краљевство представља део англо – саксонског правног система које почива на другачијим постулатима и правилима него што је то случај у државама европско - континенталног правног система које почивају на тековинама римског права.[265] Судска цивилна контрола рада војске постоји у редовним кривичним и грађанским судовима, као и у управном суду у државама у којима он постоји као посебан судски орган. На тај начин се обезбеђује преиспитивање законитости одлука које војска доноси, а свака судска пресуда представља одлично упутство за војску како да исправи недостатке из прошлости и квалитетније поступа у будућности.

IV ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ДЕМОКРАТСКЕ И ЦИВИЛНЕ КОНТРОЛЕ ВОЈСКЕ У СРПСКИМ И ЈУГОСЛОВЕНСКИМ ДРЖАВАМА

„Државно самостална Србија је временски скоро подједнако дуго била монархија (од државне самосталности до настанка југословенске државе) и република (од нестанка СФР Југославије и, потом, задобијања поновног задобијања потпуне државне самосталности крајем прошлог века). Монархијски облик владавине био је примењен у време унитарне југословенске државе, а републикански облик владавине у време постојања југословенске савезне државе“.[266] Независно од тога, облик владавине у нашој држави је током историје увек

[265] Упркос неспорним разликама, ипак „у једној тачки постоји велика сличност између римског и енглеског права. Оба система су се наиме, обликовала у судском поступку. Енглеско право је овакве одлике свога порекла сачувало до данас. И енглеско право је наиме, као некад римско, у своме ранијем стадијуму представљало један систем тужби. – Вид. у: Драгољуб Поповић, *Увод у упоредно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд 2011, 142.

[266] Радомир Лукић, *Функције и надлежности председника Републике Србије*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 43.

утицао на положај, улогу и овлашћења политичких органа власти у успостављању цивилно - војних односа и контроле војске уопште. Разлог за то лежи у чињеници да је „положај оружаних снага у уставном и правном систему у значајној мери одређен развојем политичке историје који укључује војску“.[267]

1. Цивилно - војни односи и правни положај војске у Србији до доношења Сретењског устава

Упоредноправна анализа утицаја облика владавине на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у референтним европским републикама и монархијама омогућила нам је да утврдимо сличности и разлике у начину функционисања тих мезанизама на европском тлу. Тиме смо стекли могућност да их даље упоредимо са нашом државом у том смислу. У овом поглављу бавићемо се демократском и цивилном контролом војске током историје југословенске и српске уставности у границама постављених хипотеза у овом истраживању. То је нужно како бисмо разумели генезу предметне проблематике у нашој држави и потом били у могућности да је анализирамо са аспекта данашње уставности и законитости у Републици Србији, што ће и бити главни део овог истраживања. Све то ће нам омогућити да утврдимо да ли постоји одређена традиција или утицај ранијих уставних решења на регулисање ових питања у актуелном уставу и у којој мери је у томе остварен напредак протеком времена. Биће размотрени устави донети током наше историје, закључно са Уставном повељом државне заједнице Србије и Црне Горе из 2003. године.

Приликом разматрања цивилно - војних односа у нашој држави, неопходно је узети у обзир културне, економске, војне, историјске, геополитичке и међународне специфичности овог поднебља. Балканско полуострво се у литератури назива „бурем барута“. Ради се о географском простору на подручју Европе које је током историје увек било политички нестабилно и изложено разноразним спољним ванбалканским утицајима. Ти стални утицаји великих сила на динамику политичких процеса на Балкану несумњиво су довели до отежане интеграције балканских држава у међународну заједницу и споријег развоја њихових друштава. Из тог разлога су многе државе овог територијалног подручја настајале услед ратних сукоба који су се водили. На тај начин је настала и модерна српска држава на темељима Првог српског устанка у XIX веку. Такође, у XX веку је на темељима балканских ратова и Првог светског рата настајала српска и југословенска држава. Самим тим, логично је да је војска имала велику улогу у овим ратовима и стварањима држава.

Може се чак рећи да је њена улога била од кључног значаја и у доба мира. Настало је велико поверење народа у војску, па је она, по природи ствари, почела да утиче и на динамику политичких процеса у друштву. Војска је одлучивала о најважнијим питањима. Како је у томе заобилазила парламентарну контролу и демократске процедуре, јасно је да је њена владавина била обојена ауторитарним принципима. Политичка нестабилност Балкана и чињеница да је био средиште различитих интереса великих империјалистичких сила утицали су да војне структуре буду затворене у односима са цивилним политичким властима. То се одржало све до краја XX века када се Савезна Република Југославија политички определила да се у сегменту одбране и безбедности реинтегрише у међународну заједницу. Тиме су и цивилно - војни односи постали предмет разматрања у смислу њихове будуће потенцијалне промене.

[267] Leonard F. M. Besselink, *Chapter 9. Military Law in Netherlands*, in: Georg Nolte, European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter 2003, 549.

Међутим, зачеци демократске и цивилне контроле војске у нашој држави могу се запазити још у периоду пре доношења првог српског устава - Сретењског устава 1835. године. Наиме, војска је одувек имала важну улогу у нашој држави. Самим тим су њена позиција и статус увек били регулисани у складу са правним нормама и обичајима датог времена. У литератури нема довољно података о односима војске и цивилног друштва у најранијем периоду српске средњовековне државе, те је немогуће извести релевантне закључке на ту тему за временски период од прве половине VII века до средине XIV века. Концепт војног права први пут се спомиње у Средњем веку кроз Византијске зборнике, Светосавки номоканон (Прохирон) и владарске указе (Христовуље или повеље). „У феудалном раздобљу српске државности, укључивши и последњу фазу тога раздобља, није се могло говорити о уставу и уставности у савременом смислу те речи, што, уосталом, важи и за све тадашње европске државе. Али, не случајно, и феудална Србија спада у онај, немали, број феудалних држава Европе у којима се у то време могу наћи такви документи за које се с разлогом може рећи да представљају клице уставности у савременом смислу речи. То важи за Душанов законик, који је био општи зборник феудалног права Србије, али у њему има значајних уставно-правних норми“.[268]

Душанов законик, донет 1349. године и потом допуњен 1354. године, први је обухватнији правни акт у којем су уређена нека питања која се односе на командовање војском и њен однос према царевим поданицима. У тадашњој српској држави владари су имали титуле жупана, краља, цара, кнеза, деспота. Сваки владар био је уједно и врховни војни командант. Своја овлашћења преносио је на команданта војводу у ситуацијама када лично није учествовао у војним акцијама. Чланови Душановог законика који се односе на војску различито су нумерисани у његовим различитим преписима. Нпр. Бистрички препис Душановог законика има четири члана (57, 124, 125 и 130) која регулишу војна питања и однос војске према цивилима. „Чланом 130 прописује се да ако у једном селу коначи војска, друга која наиђе да не коначи у истом селу. Значи, штите се од претераног материјалног оптерећивања становници који су имали одређене обавезе према војсци ... Чланом 125 прописује се смртна казна за онога ко би у рату срушио цркву. Штите се, значи, основне културне вредности и на страни противника од ратних разарања и неумерене, што се данас каже недискриминативне, употребе војне силе“.[269]

Правна регулатива командовања војском прописана Душановим закоником одржала се све до пропасти самосталне српске државе. Уследио је период вишевековне потчињености Отоманском царству. Народ је изгубио самосталност и независност и тада нико није ни помишљао да се бави даљим развојем уставности и цивилно - војних односа у држави. Једино је у време српске средњевековне деспотовине од 1402. до 1459. године била наглашенија улога најамничке војске, али не у контексту развоја цивилно - војних односа у друштву, већ у циљу ојачавања владареве апсолутистичке власти.

2. Цивилно-војни односи и правни положај војске у Кнежевини Србији и Краљевини Србији

[268] А. Фира, 89.

[269] Вид. детаљније у: Милорад Тимотић (2001), 38.

Нова народна војска створена је почетком XIX века са настанком нове државе - Кнежевине Србије. Након Другог српског устанка 1815. године, Србија је постепено стицала аутономију у оквиру Османског царства, што је подразумевало и развој војних структура. Први значајан документ који је уредио војну организацију био је Хатишериф из 1830. године, којим је Србија добила право да има сопствену народну војску. Идеја је била да се однос државе и војске развија паралелно са напредовањем државе у сфери уставности и законитости. Први војни прописи настали су током владавине Милоша Обреновића. Међутим, незадовољство његовом апсолутистичком влашћу довело је до дизања многих буна у друштву у циљу ограничења његове власти. Милетина буна из јануара 1835. године била је непосредан повод за ограничење његове власти доношењем првог српског устава исте године. У ово време већи број европских држава није имао свој устав ни у формалном, ни у материјалном смислу. То значи да су рани зачеци идеје конституционализма наставили да се развијају у српском друштву.

Сретењским уставом из 1835. године војска је сврстана у законодавну и извршну власт. Чланом 5. било је прописано начело поделе власти, тј. да су „Власти Србске три: Законодателна, Законоизвршителна и Судејска“. Наредним чланом 6. било је прописано да „Законодателна и Законоизвршителна власт јесу: Књаз и Државниј Совјет састављен из шест Попечитеља појединих и раздвојени струка дјела народни, какоти: Правосудија, внутрењи дјела, финансија, иностранн дјела, војени дјела и просвјештенија...“.[270] Попечитељ војени дјела (министар војске) имао је дужност, између осталог, и да изда војне законе који се тичу вршења службе, оружја, награђивања и кажњавања војника. Морао је и предлагати да се војска у „веће савршенство доведе“.[271] Књаз је именовао све власти и био је неприкосновен, без икакве могућности да одговара за своја дела. Предлагао је и извршавао законе. Иако укинут након свега месец дана од доношења под притисцима Русије, Турске и Аустрије, Сретењски устав је у члану 123. прописивао и да је сваки Србин дужан „ићи на позивање правитељства на обрану отечества ил' у регуларну ил' у уписну војску, от који је прва увјек, а друга у особитим догађајима у служби о обштенародному трошку“.[272] Имајући у виду да је војска у овом временском периоду била део законодавне и извршне власти, те да су и грађани били дужни да учествују у одбрани државе, закључујемо да је постојала свест о важности и улози војске у друштву и одбрани тадашње српске државе. Што се тиче судске власти, „према Сретењском уставу у првом степену суде окружни судови, Велики суд јесте суд другог степена, а суд последњег (трећег) степена је Совјет. Вишестепеност је начело које је прихваћено у свим системима и оно доприноси бољој примени закона и аката и изрицања правде. Суди се по закону независно од других власти, а прави темељ су грађански и кривични законици“[273] који су се односили и на припаднике војске. „Доношење устава од 1835. године имало је своје непосредне поводе, а затим, убрзо, дошло је из спољних разлога и до његовог укидања ... Устав од 1835. године није наишао на повољан одјек код Турске, Русије и Аустрије, с једне стране

[270] *Безбедност државе и грађана у српској уставној традицији - преглед одредаба у области безбедности у уставима који су важили у Србији 1835-2006*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2018, 31, https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/bezbednost_drave_i_graana_u_srpskoj_ustavnoj_tradi.pdf, / 17. август, 2025.

[271] Вид. чланове 157-168. Указа књаза Милоша Обреновића о саставу Државног совјета из 1835. године.

[272] Вид. члан 123. Сретењског устава, https://projuris.org/wp-content/uploads/2022/09/Ustav-Knezevine-Srbije_Sretenjski-ustav-1835.pdf, / 10. септембар, 2025.

[273] Татјана Кандић, *Судска власт у Републици Србији*, Институт за упоредно право, Досије студио, Београд 2015, 68.

због одредаба о народној скупштини, а с друге због тога што је Србија самостално донела свој врховни закон“.[274]

Следећи устав који је донет у историји српске уставности био је Турски устав из 1838. године. „Тај устав је био значајан напредак, али мање демократичан у односу на Сретењски устав. Други српски устав је трајао пуне три деценије и био је погодан темељ за успостављање организације власти и механизма уставности. Турски устав је представљао компромис у међународним околностима и водио је Србију ка националној независности, а уставно-правно су уобличени резултати ослободилачких устанака и српске револуције“.[275] Донет је у форми султанског хатишерифа и најзаслужнији за његово доношење били су уставобранитељи.[276] Сам назив устава јасно указује да је Турска у овом историјском периоду имала намеру да покаже да је Србија у вазалном положају у односу на њу. Према овом уставу, органи власти били су Кнез са министрима и Савет, који је опстао захваљујући руском утицају. Кнез се налазио на челу управе, имао је и законодавну и извршну власт, бирао је министре и чланове Савета, био је врховни заповедник војске. На челу државе налазио се монарх - кнез који на власт није дошао након демократски одржаних избора. Међутим, он је цивилно контролисао војску и њоме у потпуности управљао као врховни заповедник. Та контрола је имала и демократска обележја сразмерно степену подршке који је кнез у народу имао. Законом о устројству војске из 1864. године било је прописано да је „књаз поглавар војске. Он указом опредељује начин, на који се имају образовати баталиони, ескадрони и батерије, и наређује све, што вештество овог устројења немења а односи се на образовање и обучавање војске. Број војске сваке струке опредељава се према потреби годишњим буџетом“.[277] Министар војни је командовао војском у име књаза и за њега. Прописивао је сва правила административне природе.

Доношење Намесничког устава из 1869. године није донело промену у погледу командовања војском. Књаз као цивил био је „врховни заповедник све земаљске силе ... Народна војска, као једна од најнужнијих земаљских установа, не може се укинути ни скучити ... Сваки је Србин војник, и дужан је да служи у војсци, стајаћој или народној, изузимајући оне, које закон ослобођава ... Војници подлежу војним судовима само за кривична дела ... Војници стајаће војске, ма кога чина, не могу ни бирати ни изабрани бити (за народне посланике)“.[278] Овај устав је био значајан документ за уставну и политичку структуру Србије у периоду пре него што је Србија постала краљевина 1882. године. Из уставног уређења

---

[274] Мирослав Ђорђевић, Преглед развитка политичких и правних установа Србије од краја XVIII до почетка XX века, ИРО Градина, Ниш 1984, 41.

[275] Т. Кандић, 66. У даљем тексту Татјана Кандић закључује да је Турски устав „одговарао времену у коме је настао ... није био прецизан и јасан, често је мењан законима и праксом. Допринео је развоју уставности и законитости и динамичном развоју Србије. Књаз је доведен под Устав, а апарат власти је стабилизован. – Вид. у: *Ibid.*, 69.

[276] Слободан Јовановић је сматрао да је овај устав производ рада уставобранитеља и њихове владе. Уставобранитељи су се борили против апсолутистичке власти кнеза Милоша Обреновића. Тежили су доношењу устава и закона којим би се ограничила његова власт. У томе су и успели доношењем Турског устава, а након тога успели су да утичу и на абдикацију кнеза Милоша Обреновића са престола. Њихова владавина трајала је, за време владавине кнеза Александра Карађорђевића, од 1842. године до 1858. године, након чега се кнез Милош Обреновић вратио на власт. - Вид. детаљније у: Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада (1838 – 1858)*, Српска краљевска академија, Београд 1912.

[277] Вид. чл. 3. Закона о устројству војске из 1864. године.

[278] Вид. чланове 7, 35, 37. и 48. Намесничког устава из 1869. године, https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Ustav%20knjazevstva%20Srbije%201869.pdf, / 11. септембар, 2025.

Кнежевине Србије у овом периоду можемо закључити да је монарх остао врховни заповедник војних структура и да је као цивил имао врховну власт у одлучивању о војним питањима. Влада и скупштина су га као цивилни органи власти у томе контролисали. Министарство војске било је под надзором владе, те је министар војни имао важну улогу у управљању војском и вођењу политике одбране. Задатак министарства војске био је да усклади војску са интересима државе. Сваки мушкарац имао је дужност да, поштујући војну дисциплину и субординацију, служи у војсци у циљу јачања моћи саме државе. Оно што се први пут у уставу наводи јесте да војници стајаће војске не могу бити народни посланици у скупштини. Постојала је свест да политичари треба да се баве политиком, а да војници треба да буду професионалци у својој струци. Дакле, клица принципа немешања политике у војску и обратно постојала је још тада у нашој држави. Војска је била независна од других државних органа у смислу свог професионалног деловања, али је сарађивала са врховним политичким властима у држави. Може се рећи да је позиција војске била усклађена са политичко-друштвеним потребама Србије тог времена.

Такође, устав је уређивао да ће војници бити процесуирани пред војним судовима у случају чињења кривичних дела. Војницима су судили војници. То је обезбеђивало да суде они који имају војничко знање и из сопственог искуства разумеју принцип функционисања војног система у држави. Са друге стране, то значи да није било цивилне судске контроле поступања војних органа. Правда се изрицала у име кнеза, што такође указује на његов значај у уставном уређењу државе.[279] Војно - судски законик о устројству и постојању војних судова из 1876. године[280] говори о надлежностима војних судова у редовном и ванредном стању, с тим да „у месту централне државне управе постоји један сталан војени касациони суд, састојећи се из једног председника и четири судије. Председника и судије војног касационог суда, војни министар поставља између виших официра. Нико не може бити члан војног касационог суда, ако није српски грађанин и ако није потпуно навршио 30-ту годину“.[281] Наредне, 1877. године књаз Милан Обреновић одобрио је решење да „министар војни, док потреба траје, може држати до 3000 народних војника на скупу за посаду границе...“. Све претходно изнето доводи до закључка да је у периоду важења Намесничког устава постојала цивилна контрола војске у Србији у одређеној мери. Кнез и влада спроводили су контролу државе над војском и имали су врховну власт приликом одлучивања о војним питањима. Цивилни органи власти одлучивали су и о трошку државног буџета за војне потребе, постављали су високе официре, одлучивали о улагањима у војну опрему. Министар војни је поступао по овлашћењима књаза

[279] „То је значило да је позиција судија по Намесничком уставу била таква, да су они, како је приметио С. Јовановић, имали да суде само по закону а не и по упутствима владе, али, ако би се замерили влади, она је могла да их дигне са њиховога положаја“ поготово јер је у саставу владе био и министар војни. - Вид. у: Зоран Чворовић, *Судска независност у Кнежевини Србији од 1869. до 1881. године*, у: Станко Бејатовић, Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2007, 26.

[280] Овај законик „кнез Милан Обреновић донео је, у форми указа, на предлог владе а без Скупштине ... Био је привремен, са роком важења до краја ратног стања, а на основу измењеног Пројекта Војно – судског законика од 8. априла исте године. Ступањем на снагу Закона од 17. јуна 1876. године, како пише у последњем његовом параграфу 274, престао је да важи Закон од 28. априла 1864. године“ који је био први војно – судски законик којим су уређени организација и поступак војних судова у редовном и ванредном стању. Међутим, „убрзо по доношењу овог закона, поставио се пред правнике задатак да напишу нови. Његове мањкавости највише су се огледале у застарелости и неусаглашености са променама које су наступиле у државном и војном поретку Србије“. – Вид. у: Ненад Петровић, Војни судски и кривични законици Кнежевине/Краљевине Србије из 1876. и 1885. године (Damnatio memoriae?), *Војноисторијски гласник 1/2024*, 8.

[281] Вид. чланове 10-12. Војно-судског законика о устројству и постојању војних судова из 1876. године који детаљно уређује функционисање судске власти у то доба.

као врховног војног команданта. Тиме су успостављени темељи за даљи просперитет и напредак Србије у успостављању квалитетнијих цивилно – војних односа.

Радикалски устав из 1888. године био је први устав Краљевине Србије. Омогућио је веће учешће народа у власти. Његово доношење представља важан корак ка развоју парламентаризма и слабљењу монархије у Србији. Предвиђао је одређене механизме остваривања цивилне контроле војске који нису били изражени у мери као што је то данас случај. С обзиром да је држава према облику владавине остала и даље монархија, краљ је био врховни командант војске. Бирао је највише војне официре и давао војне чинове. Његова власт је била ограничена прописима, парламентом и владом. И ове институције учествовале су у регулисању војних питања. Парламент је као највиши законодавни орган доносио законе који су се односили на војну службу, буџет и дисциплину. Тиме је омогућено да као политички орган цивилне природе доноси прописе које ће војска примењивати. Парламент је тиме дефинисао правне оквире поступања војске и на тај начин остваривао цивилну контролу над њеним радом. Такође, одређивао је и количину новца из буџета коју ће војска имати на располагању, што је условљавало обим и стратегију њеног деловања. Посланици у парламенту су вршили надзор над радом Министарства рата и целокупног војног апарата. Ово министарство је управљало војском. Министар војни био је део владе коју је бирао краљ. То значи да је он у војној хијерархији одговарао краљу као врховном команданту војске. Будући да је парламент вршио надзор над радом владе, то значи да је вршио цивилну контролу и над радом војног министра који је улазио у њен састав.

Закључујемо да је у овом историјском периоду војни министар одговарао краљу у војној хијерархији, али и парламенту и влади као цивилним органима у политичкој хијерархији. Како је и краљ био цивилни орган власти, министар војни имао је цивиле изнад себе којима је одговарао за свој рад. Они су га самим тим цивилно контролисали. Иако је у теорији омогућено остваривање механизама цивилне контроле војске, у пракси је било другачије. Војска је утицала на динамику политичких процеса у целој држави, с обзиром на честе политичке нестабилности на Балкану у том периоду. Иако мања од војски великих европских сила, јака улога војске у политичком животу Србије доводила је до одређених тензија у њеним односима са цивилним органима власти. Политичке власти су желеле да контролишу војску и ограниче њен политички утицај, а војска је желела да одлучујуће утиче на доношење политичких одлука у друштву. Војска је у пракси више била под утицајем политичке власти него што је била под цивилном контролом парламента. Упркос томе, војна лица нису могла да гласају према члану 87. Радикалског устава. Српска војска је могла да се стави у службу стране државе само након одобрења цивилног органа власти - Народне скупштине.

„Овим уставом судство у Србији, по први пут у великој мери, ужива својство независног органа власти. Додуше, значајан део одредаба које су карактеристика независног судства имао је још Закон о судијама од 1881. године, али ово је први Устав који је битне гаранције независности подигао на највиши, уставни ниво. То је био квалитативни помак напред у односу на претходна три српска устава која су имала мање елемената судске независности“.[282] Војни судови су били ограничене надлежности и разликовали су се од цивилних судова. Судили су само војним лицима за учињена кривична дела против војске. Судије су биле војна лица као што је био случај и током периода важења Намесничког устава. Војне пресуде нису биле предмет преиспитивања од стране цивилних органа судске власти, те у овом смислу није постојала цивилна контрола над радом војске. Једину цивилну контролу

[282] Слободан Орловић, *Судска власт по Радикалском уставу од 1888. године*, у: Владан Петров, Дарко Симовић, Тијана Шурлан и Ивана Крстић-Мистрицеловић, Устав Краљевине Србије од 1888 - 125 година од доношења, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 122.

над војним судовима практично је имао краљ као врховни војни командант, али више у теоријском смислу пошто није могао да поништи пресуде војног суда. Радикалски устав био је на снази до 1894. године када је поново ступио на снагу Намеснички устав из 1869. године након државног удара краља Александра Обреновића. 1901. године су „смрт краља Милана и појачани притисак Русије на краља да се споразуме са радикалима и успостави праву уставност, поново на дневни ред ставили питање уставне реформе ... Рад краља Александра са радикалима и напредњацима на уставној промени резултирао је октроисањем устава 6. априла 1901. године“[283], чиме је претходни устав престао да важи.

Устав Краљевине Србије од 1901. године (Априлски устав) није унео значајније новине у сфери цивилно - војних односа. Краљ је и даље био врховни командант војних снага и постављао је највише официре. Такође, бирао је и председника владе и министре и имао право да нареди мобилизацију. Он је остваривао цивилну контролу над војском, али не и демократску. Њега народ није изабрао на изборима. Народна скупштина је доносила прописе који су се односили на војску у мирнодопским условима, а одлука о рату и миру била је у надлежности краља. Војно министарство као део владе било је задужено за управљање војском у административном и организацијском смислу. Међутим, војска је у овом историјском периоду била изузетно важан чинилац у политичким односима. Утицала је на политичка дешавања и промене, а политичари су приликом одлучивања често слушали војне лидере и генерале. Цивилна власт је у пракси често била потчињена војсци, што значи да се цивилна контрола војске слабо остваривала иако је формално-правно постојала. Зато Народна скупштина и није могла да оствари демократски парламентарни надзор и контролу над војском у пуном капацитету.

Закључујемо да се демократска контрола војске није остваривала у пуном капацитету, а да је цивилне контроле било ипак мало више, али без неког већег практичног значаја. То потврђује и правосудни систем конституисан уставом из 1901. године. Наиме, војска је имала широку аутономију у смислу вођења судских поступака против војних лица. Војни судови су се и овде разликовали од цивилних. Судили су војним лицима за учињене војне деликте. То је умањивало цивилну контролу над радом правосудних органа војне власти, тј. она готово и да није постојала. Са једне стране, тиме се обезбеђивала већа стручност у судским процесима јер судије официри свакако боље разумеју природу функционисања војног система. Са друге стране, затвореност војних структура може довести до необјективности у раду правосуђа, али и до слабљења легитимитета демократске и цивилне контроле војске у датој држави. До тога долази ако нпр. војно лице буде ослобођено одговорности за учињени војни деликт јер му је судило друго војно лице које га је ослободило искључиво јер су у добрим личним односима. По члану 51. овог устава, војна лица не могу бирати нити бити бирана за чланове Народне скупштине. Овиме им је ограничена слобода удруживања у циљу обезбеђивања њихове деполитизације и непристрасности у држави.

Народ је био изузетно незадовован уставом из 1901. године. Сматрало се да је реч о документу чији је једини циљ да озакони лични режим краља Александра Обреновића у држави. Зато је и било жустрих сукоба између краља и опозиције током 1902. и 1903. године. Опозиција је била оштри противник монархије и устава из 1901. године. Сукоби су кулминирали мартовским демонстрацијама у Београду 1903. године, након чега су краљ Александар Обреновић и његова супруга, краљица Драга Машин убијени у ноћи 29. маја 1903. године („Мајски превратˮ) од стране официра Драгутина Димитријевића Аписа. Том приликом убијени су и председник владе Димитрије Цинцар – Марковић и министар војни Милован Павловић. Овај догађај означио је крај владавине династије Обреновића у Србији.

[283] Ивана Крстић Мистрицеловић, *Избори у Краљевини Србији - од недостижног идеала до аутентичног парламентаризма*, Радунић д.о.о., Београд 2017, 89.

Несумњиво је представљао злочин у којем је један официр убио главне цивилне команданте – војног министра и краља. Овом војном завером у потпуности су погажени принципи цивилне контроле војске. Њоме је показано да је оправдан став да цивилна контрола војске мора бити снажна како војска не би злоупотребила моћ коју има.

Неколико дана након Мајског преврата 1903. године, донет је нови устав. Он је био идентичан Радикалском уставу из 1888. године, али је имао више одредби којима је ограничена краљева власт. „У одсуству владаоца, привремена влада и народно представништво одлучили су о повратку на снагу Устава који је буржоазији омогућавао усмеравање капиталистичке производње у правцу њеног даљег економског снажења. Управо су у том циљу у самом Уставу учињене одређене измене, које су одражавале нове односе политичких снага настале као резултат промењених друштвено - економских односа“.[284] Ипак, краљ је и даље био врховни војни командант и могао је директно да командује, али у сарадњи са владом. Министар војске је био члан владе, па је самим тим његов рад био под цивилном контролом парламента и краља. Министар војске и влада су, учествујући у управљању војним пословима, давали смернице за рад генералштаба као војног стручног органа. Парламент је доносио законе и одобравао војни буџет. На тај начин утицао је на планирање војних активности и успостављање правног оквира за њихову реализацију. Није имао овлашћење да самостално доноси војне одлуке, као ни да свакодневно прати војне активности.

Из наведеног можемо закључити да је устав из 1903. године успоставио темеље за функционисање механизама демократске и цивилне контроле војске, која је у овом периоду претежно обухватала контролу од стране краља, парламента и владе у чијем је саставу био и министар војске. Такође, војни судови су постојали према овом уставу. Били су надлежни да поступају у предметима где су војна лица учиниоци кривичних дела и прекршаја који су у вези са вршењем војне службе. Њихово поступање контролисали су виши органи војне власти, а не цивилни судови, те се у овом смислу није остваривала цивилна контрола војске. Доласком династије Карађорђевића на власт након Мајског преврата извршена је реформа војске која је подразумевала подизање њеног професионализма на виши ниво и увођење нових принципа њеног организовања и деловања. То је омогућило бољу сарадњу цивилних и војних власти. Највећу моћ у држави имала је војска иако је начелно, само декларативно, била под цивилном контролом.

У периоду Балканских ратова (1912 - 1913. године) цивилна власт је била потпуно у другом плану у односу на војну власт. Логично је да војска има највећи ауторитет у држави у тренуцима када учествује у рату. А Србија управо тада и јесте учествовала у Балканским ратовима. Војни команданти имали су највећи утицај у друштву, а цивилне власти нису имале капацитета да их контролишу иако су теоријски имале обавезу да то чине. Војна моћ је још више ојачала у нашем друштву након почетка Првог светског рата 1914. године. Органи цивилне политичке власти морали су да сарађују са војним врхом у ратним околностима. То је био једини начин да држава опстане. Војска је диктирала динамику вођења војних операција и политичких дешавања у друштву, а цивилне власти су је контролисале само на папиру. У пракси је било немогуће спровести цивилну контролу војске у ратним околностима из разлога што би та контрола у рату могла да доведе државу до потпуне капитулације. Војска је имала висок степен самосталности приликом предузимања војних активности на основу донетих политичких одлука. Упркос томе, цивилне власти су, макар у теорији, биле одговорне за доношење тих одлука у рату. „Успостављање, одржавање и јачање цивилно – војних односа

[284] Ивана Крстић - Мистрицеловић, *Други живот Устава од 1888. године - Србија од 1903. до 1914. године*, у: Владан Петров, Дарко Симовић, Тијана Шурлан и Ивана Крстић-Мистрицеловић, Устав Краљевине Србије од 1888 – 125 година од доношења, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 270.

од кључне су важности за успех у амбијенту операције“.[285] Током краја 19. и почетком 20. века, посебно у периоду Балканских ратова и Првог светског рата, српско војно право доживело је значајне промене и адаптације, одражавајући потребу за заштитом државних интереса у ванредним ситуацијама. Период Балканских ратова и Првог светског рата истакао је огроман значај војске у држави и кључну улогу војних власти у доношењу и спровођењу политичких и војних одлука у друштву. То не може успешно да обавља „ни један појединац, без обзира на интелектуалне способности и особине карактера и лидерства које поседује, без одређене обуке и искуства. У ванредним ситуацијама необучен цивил може бити способан да реагује као војни официр на ниском нивоу за једно кратко време, као што у несрећама интелигентан лаик може да помогне док не стигне доктор“.[286]

Закључујемо и да је демократска и цивилна контрола војске током трајања ратова на почетку XX века била врло ограниченог капацитета због огромних војних изазова и проблема са којима се држава суочавала. Готово да контроле војске у пракси и није било. „Скерлић је војску посматрао као стратегијску националну снагу. У њој је слутио и осјећао духовну моћ српскога народа, спремност на сва прегнућа у остваривању политичких замисли земаљске управе ... Говорећи о војсци, знао је да се понесе ватреним романтичарским пламеном“.[287]

3. Цивилно-војни односи и правни положај војске у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевини Југославији

Након завршетка Првог светског рата 1918. године формирана је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Ова нова држава била је резултат распада Аустроугарске. „Стварање заједничке државе јужнословенских народа је представљало и национално уједињење, и српско и јужнословенско, које је већина европских народа остварила далеко раније. Новонастала Краљевина је објединила народе блиске по пореклу и језику, а различите по историјском, политичком и културном искуству и наслеђу, верској припадности, економској развијености ... Као полазна тачка уједињења и даљег заједничког живота у новоствореној држави, и поред инсистирања већине Хрвата и Словенаца на националној посебности, узето је схватање о јединству троименог народа“.[288] У овом периоду доминантну улогу у власти имали су краљ и војне структуре чији је задатак био да среде нестабилне политичке прилике у држави. Војска је била најважнија институција у спровођењу државне политике. Зато су војни команданти, услед свог ратног искуства, и постављани на најважније политичке функције у држави. Демократија је била слабо развијена, а тиме и демократска контрола војске. Војска се старала о реду у држави, чиме је практично било онемогућено спровођење демократске и цивилне контроле њеног деловања од стране Народне скупштине. „Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца била је мала, тек створена сила, чија је спољна политика била оријентисана пре

[285] З. Јефтић, М. Лаловић, 80.

[286] С. Хантингтон (2004а), 15.

[287] Божидар Јововић, *Јован Скерлић и српска војска*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2004, 321. Потпуно супротно, Добрила Гајић Глишић указује да треба водити рачуна и о томе да су „већина наших генерала људи који се плаше сопствене сенке, људи који никад нису прешли границу и који само знају да им „трули Запад“ руши систем у коме уживају велике привилегије“. – Вид. у: Добрила Гајић Глишић, *Српска војска: из кабинета министра војног*, Admiral books, Београд 2015, 45.

[288] Ивана Добривојевић Томић, *Државна репресија у доба диктатуре краља Александра (1929-1935)*, Институт за савремену историју, Београд 2006, 35.

свега ка учвршћивању безбедности. Као мала сила, имала је на располагању неколико начина да то и учини: савезништвом са неком великом силом, да остане неутрална, да балансира између неколико великих земаља, могућношћу да се групише са другим малим земљама и могућношћу да учествује у оснивању институција које могу да пруже заштиту малим земљама“.[289]

Уставом из 1921. године краљ је остао врховни заповедник војне силе. Акта која је доносио у вези са војском премапотписивао је министар војске. Чланом 120. устава било је прописано да су „војни судови независни. У изрицању правде они не стоје ни под каквом влашћу, но суде по законима ... Пресуде војних судова разматра у последњем степену Касациони суд“. Упркос томе, рад војних судова је у пракси био под контролом виших војних власти, али и политичких државних власти. Краљ, министар војске и високи официри често су се мешали у судске процесе. Ови судови су често судили људима који су били противници монархије. То се претежно односи на период од када је краљ Александар I Карађорђевић успоставио Шестојануарску диктатуру 1929. године започевши тиме своју апсолутистичку владавину. До таквих судских процеса долазило је по његовом наређењу, иако су војни судови, правно гледано, били надлежни за суђење војним лицима за учињене војне деликте и успостављање војне дисциплине у служби. Те 1929. године краљ Александар I Карађорђевић променио је назив државе у Краљевина Југославија. Исте године је прогласио и Закон о администрацији војске и морнарице. У његовом члану 2. било је прописано да је „министар војске и морнарице врховна војно - административна власт и администрује целокупном војском и морнарицом у миру и рату“.[290]

Дакле, краљ се налазио на челу војске, а обављање административних послова у војсци било је поверено министру војске. Краљ је по овом уставу могао да утиче на сва војна и политичка питања у држави. Желео је да своју диктаторску власт ојача по сваку цену снажном војском и одбраном државе. Зато је Законом о Земаљској одбрани из 1933. године у члану 1. било прописано да ће се „за заштиту и одбрану земље употребити целокупна земаљска снага и сва материјална средства државе и њених држављана, а по одредбама овог Закона и Закона о устројству Војске и Морнарице“.[291] Овај закон је донет након доношења Септембарског устава 1931. године који је само учврстио краљеву диктатуру. Војска је била изузетно лојална краљу, али је због својих политичких амбиција често долазила у сукоб са цивилним органима власти. По Септембарском уставу, краљ је и даље био врховни војни командант, именовао је министре, чак је могао и да самостално доноси законе без парламента и утиче на рад судске власти. Министар војске је био под утицајем краља и војних власти. Као цивил, имао је задатак да балансира и усклађује деловање војног и цивилног сектора у држави. Војска је била у служби краља и министра војске. Овај устав није успео да одвоји војску од политике. Све политичке одлуке које су се односиле на војна питања доношене су у координацији са војним властима. У формално-правном смислу, краљ и министри су цивилно контролисали војску, али то је више био случај у теорији него у пракси. Војска је суштински и даље имала главну улогу како у питањима националне безбедности, тако и у свим најважнијим политичким процесима у друштву. Политичке и војне структуре блиско су сарађивале у функционисању

[289] Вид. детаљније у: Станислав Сретеновић, *Француска и Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца 1918-1929*, Институт за савремену историју, Београд 2008, 111.

[290] Вид. *Закон о администрацији војске и морнарице*, Штампарска радионица Министарства војске и морнарице, Београд 1929.

[291] Вид. *Закон о Земаљској одбрани*, Штампарска радионица Министарства војске и морнарице, Београд 1933.

државног апарата, те су војне елите имале утицаја у политичком животу тадашње државе. Важило је и обратно.

Током Другог светског рата (1939 - 1945. године) и послератног периода, српско војно право се суочило са великим изазовима. Окупација је довела до значајних ограничења правног система, где су одлуке често биле диктиране сукобом партизанског и четничког покрета (ЈУВО – Југословенске војске у отаџбини), као и њиховим обрачуном са окупаторима и разним квислиншким режимима. И цивилна контрола војске је тада у потпуности уништена у Краљевини Југославији. Капитулација Југославије 1941. године значила је окупацију, али и крах цивилне контроле њене војске. Војска је била поражена у потпуности, а дотадашња држава престала је да постоји. Други светски рат однео је многе људске животе, те се његовим завршетком родила идеја о прокламовању и заштити људских права и слобода у правним актима на нивоу државе и међународне заједнице како се у будућности масовно кршење људских права не би поновило. Федеративна Народна Република Југославија настала је 1945. године након завршетка Другог светског рата. Заменила је Краљевину Југославију успоставивши републикански облик владавине и комунистички систем у којем су законодавна, извршна и судска власт биле потчињене јединој легалној политичкој партији - Комунистичкој партији Југославије.

Устав Федеративне Народне Републике Југославије донет је већ 1946. године. „То је био не само кратак него и јасан, разговетан и разумљив устав, а красила га је допадљива и, мање-више, добро срочена декларација права и слобода грађана. Имао је само једнуману: његове најважније одредбе, које су уређивале природу политичког поретка, нису биле делотворне. Нарочито се нису примењивале оне одредбе које су јамчиле грађанске и личне слободе и ограничавале могућну самовољу власти“.[292] Овим уставом је успостављен потпуно нови модел цивилне контроле војске који је подразумевао да се она налази под контролом комунистичке политичке власти. Маршал Јосип Броз Тито налазио се на челу комунистичког режима. Њему су биле потчињене све политичке и војне структуре у држави. Зато се и каже да је он био врховни политички и војни командант. „Југословенска армија је оружана сила Федеративне Народне Републике Југославије. Њен је задатак да обезбеђује и брани независност државе и слободу народа. Она је чувар неповредивости државних граница и служи одржавању мира и безбедности. Врховног команданта Југословенске армије именује Народна скупштина ФНРЈ на заједничкој седници оба дома. Врховни командант руководи целокупном војном и оружаном силом Федеративне Народне Републике Југославије“.[293] Војску је у формалном смислу контролисала Народна скупштина коју је, пак, контролисала Комунистичка партија. Све важне одлуке које су се тицале војске и одбране доношене су у складу са партијским интересима, а не у складу са интересима независних цивилних органа власти. „Од тада, војни послови су постали веома политизовани на партијскији начин“.[294] Влада ФНРЈ је руководила организацијом Југословенске народне армије, а све то преко Министарства народне одбране које је улазило у њен састав. Важна новина огледа се у чињеници да су сада „грађани који се налазе у редовима југословенске народне армије могли да бирају и да буду бирани као и остали грађани“.[295] Такође, сваки војни командант морао је

[292] Коста Чавошки, *Устав као средство агитације и пропаганде*, Институт за савремену историју, Службени гласник, Београд 2011, 101-102.

[293] Вид. чл. 134. и 135. Устава ФНРЈ од 1946. године, https://bs.wikisource.org/wiki/Ustav_Federativne_Narodne_Republike_Jugoslavije_(1946), / 14. септембар, 2025.

[294] Вид. детаљније у: Richard Kohn, Out of Control: The Crisis in Civil-military Relations, *The National Interest 35/1994*, 3–17.

[295] Вид. чл. 23. Устава ФНРЈ од 1946. године.

бити члан Комунистичке партије. Војни команданти били су надлежни да спроводе не само војну дисциплину у војсци, већ и партијске интересе. Организована на овај начин, војска је била стуб тадашње државе. Омогућавала је Титу да осигура своју контролу над државом и одржи изузетан утицај у њој и међународној заједници. Такође, омогућавала је и усклађеност и кохезију између војних активности и политичких интереса власти.

Са друге стране, цивилна контрола војске вршила се искључиво у циљу остваривања партијских интереса. Политичка странка је заузимала централно место у тадашњем државном апарату, што се рефлектовало и на контролу војске од стране цивилних друштвених структура.[296] Уставним законом из 1953. године основан је Савет народне одбране „као специфично саветодавно „полувојно – полуцивилно" тело председника Републике за питања из области одбране. Већ од свог оснивања он је био више од саветодавног тела, а Јован Ђорђевић га у свом делу Уставно право ФНРЈ из 1953. године означава као посебан „државни орган" са којим председник Републике заједно врши „извесне функције које му припадају као врховном команданту оружаних снага"".[297]

4. Цивилно-војни односи и правни положај војске у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији

Први устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије донет је 1963. године, када је и настала држава под новим називом.[298] Одбрана државе била је дефинисана као право, дужност и част сваког грађанина, али и федерације, републике, општине, других друштвено - политичких заједница. Заснивала се на социјалистичким начелима и обухватала је све слојеве друштва. „СФРЈ је имала добро опремљене, добро обучене и снажне оружане снаге које су, по многим оценама, представљале по снази четврту оружану силу у Европи".[299] Организовање оружаних снага и послови одбране земље били су у искључивој надлежности федералне власти. Зато ћемо у овом поглављу, али и у наредним поглављима, говорити искључиво о остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске на федералном нивоу. Врховни командант оружаних снага Југославије био је доживотни председник републике, маршал Јосип Броз Тито. Он „командује и руководи Југословенском народном армијом и утврђује основе планова и припремних мера за одбрану земље. Врховни командант поставља,

---

[296] „Све темељне друштвене одлуке доносила је партија, којој су подређене све институције државе и друштва. Партија је извор моћи и покретач промена. Не економска, већ политичка моћ је суверена ... Партија контролише политичке процесе, боље рећи сама их ствара посредством државе. Партија је стваралац и друштвених односа у целини. У реализацији своје моћи партија се ослања на присилне и идеолошке механизме доминације. У ту сврху постоји армија ...". - Вид. у: Михајло Басара, *Од идеолошке до професионалне војске – како збацити терет наслеђа*, у: Србија (Југославија) 1945-2005, зборник радова са међународног научног скупа одржаног 4-6 маја 2005. године у Сомбору, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2000, 258.

[297] О Савету народне одбране вид. детаљније у: Марко Милетић, *Политика одбране Југославије (1945-1959)*, Институт за савремену историју, Београд 2022, 182.

[298] „Приликом доношења Устава 7. априла 1963. године било је наглашено да ће његово остваривање бити дугорочан процес, који ће захтевати систематску и сталну акцију прогресивних друштвених снага...". - Вид. у: Милентије Поповић, Политички систем и међунационални односи, Удружење НАУКА И ДРУШТВО Србије, Београд 2000, 129.

[299] Јован Бутуровић, *Механизми за заштиту уставности и законитости у ЈНА и ВЈ*, у: Мирослав Хаџић, Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2001, 99.

унапређује и разрешава генерале и адмирале, као и друге војне старешине које савезни закон одреди. Врховни командант поставља и разрешава председника, судије и судије-поротнике војних судова, као и војне тужиоце. Врховни командант може имати заменика, који га замењује у пословима командовања и руковођења Југословенском народном армијом које одреди врховни командант“.[300]

Скупштина је одлучивала о рату и миру, ратификовала је међународне уговоре о политичкој и војној сарадњи, доносила законе који су се тицали војске. „За вршење послова државне управе из надлежности федерације образују се државни секретаријати, савезни секретаријати и други савезни органи управе. Државни секретаријати образују се само за оне гране управе које према овом уставу у целини спадају у искључиву надлежност органа федерације“.[301]

Поред скупштине, цивилну контролу над војском спроводио је и Државни секретаријат за народну одбрану који је био надлежан за планирање одбране и предузимање стратешких војних активности у границама цивилне контроле војске. Војни судови су функционисали по сличном принципу као и у претходно донетим уставима. Механизам остваривања цивилне контроле Југословенске народне армије био је успостављен тако да је војска деловала у оквирима које су дефинисали цивилни политички органи.

Даље, Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године, гломазан у свом обиму, утемељен на принципима социјализма, федерације и самоуправљања, „паралелно са настојањем да призна и обезбеди скоро максималну самосталност република, имао је у својим одредбама и тенденцију да се, ипак, и у таквим условима, обезбеди друштвено јединство. Уставотворац је сматрао да то треба учинити кроз уставно - правно постављање јединственог друштвено - економског уређења, тј. јединствене економије, док у политичком систему треба да се обезбеде само јединствене основе ... Збивања која су довела до нестанка „друге“ Југославије показала су слабост и неодрживост те конструкције за савремене услове“.[302]

Овај устав прописивао је да питања војске спадају у искључиву надлежност федералне власти. Њен задатак је био да брани независност, суверености, територијални интегритет и уставни поредак државе, као и увек раније током наше историје. Основни појмови у овом уставу који се тичу безбедности били су општенародна одбрана, државна безбедност, јавна безбедност, безбедност земље. „Општенародна одбрана је дефинисана као јединствен систем, а своје улоге у одбрани имали су сви нивои власти (друштвено-политичке заједнице), као и све организације (предузећа, месне заједнице) и сви грађани (народи, народности, радни људи и грађани). На свим нивоима власти организују се савети за одбрану и посебне стручне службе. Оружане снаге састоје се од ЈНА, као савезне снаге, и територијалне одбране, као снаге федералних јединица“.[303]

Иако је омогућавао да сви учествују у одбрани државе, концепт општенародне одбране није потпуно заживео у пракси. Било је противника владајуће комунистичке партије који су

[300] Вид. чл. 256. Устава СФРЈ од 1963. године, https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2019/05/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf, (11.9.2025. године).

[301] *Ibid.,* чл. 233.

[302] А. Фира, 133-134.

[303] Вид. детаљније у: Богољуб Милосављевић, *Систем безбедности Републике Србије: уставне димензије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2018, 10.

могли злоупотребити свако оружје које би им евентуално било дато. А како је у друштву и даље постојала политизација војске, владајућа политичка елита ни у ком случају није дозвољавала да до таквих злоупотреба дође. Територијалне одбране су биле тзв. републичке војске које су се формирале на нивоу федералних јединица - република. Овај модел је омогућио укључивање ширег круга становништва у одбрамбене активности, чиме је јачао одбрамбени капацитет државе. Иако је првобитна намера била да оне треба само да помогну да се одбрана распореди и на ужим територијалним подручјима, њихово постојање је несумњиво дезинтегрисало Југославију водећи је ка даљем разједињавању и потом распаду. Према овом уставу, доживотни председник републике маршал Јосип Броз Тито и даље је био врховни војни командант. Устав је уредио и да ће, након његове смрти, постојати колективни шеф државе - Председништво СФРЈ, на чијем ће челу бити председник републике, уједно и врховни војни командант. Постављао је судије војних судова, генерале, адмирале. Налазио се и на челу Савета за народну одбрану које је улазило у састав Председништва СФРЈ. Могао је „одређене послове руковођења и командовања оружаним снагама СФРЈ пренети на савезног секретара за народну одбрану. Савезно извршно веће старало се о извршавању политике одбране земље и о спровођењу припрема за одбрану“.[304]

Савезна скуштина је одређивала политику и стратегију одбране државе. Имала је кључну улогу у обезбеђивању усклађеног деловања војске са политичким интересима државе. „Скупштина у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице утврђује политику и одлучује о основним питањима од значаја за политички, привредни, социјални и културни живот и друштвени развитак, (...) претреса питања из области народне одбране, безбедности и друштвене самозаштите, разматра стање и опште проблеме уставности, законитости и правосуђа, организује и врши друштвени надзор, (...) стара се о спровођењу утврђене политике, прописа и других општих аката, утврђује политику извршавања прописа и других општих аката и обавезе органа и организација у вези с извршавањем тих прописа и општих аката, врши политичку контролу над радом свог извршног органа, органа управе и носилаца самоуправних јавних и других друштвених функција одговорних скупштини и својим смерницама усмерава рад тих органа“.[305] Дакле, доносила је савезне законе и одлуке које су се тицале војске, одбране и безбедности државе, а такође је и контролисала њихову примену и давала смернице другим органима за рад.

Закључујемо да је правни оквир деловања војске био усаглашен са демократским принципима у држави. Важна новина јесте да је у војсци, као и у држави, био примењен принцип самоуправљања. То значи да су војна лица у границама својих надлежности имала могућност да одлучују о питањима која су се односила на њихов рад и функционисање. Тиме је војска добила одређени степен аутономије у друштву.

Што се тиче судске власти у контексту демократске и цивилне контроле војске у овом историјском периоду, постојали су војни судови који су судили војним лицима и другим лицима за учињена кривична дела која се односе на народну одбрану и безбедност државе. Судили су и у свим споровима који су били у вези са службом у ЈНА. Можемо закључити да је овде проширена надлежност војних судова у смислу да они нису судили само војним

[304] Вид. чл. 343-347. Устава СФРЈ из 1974. године, https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A1%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B5_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B5_%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5_%D0%88%D1%83%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%98%D0%B5_(1974), / 12. септембар, 2025.

[305] *Ibid.,* чл. 143.

лицима, већ и свим другим лицима у споровима који се односе на одбрану и безбедност државе или су у вези са службом у ЈНА. На овај начин је први пут уведена могућност да војни судија суди неком цивилном лицу које нема везе са системом одбране, што је у пракси могло отворити питање сукоба надлежности цивилног и војног суда у конкретном случају. Судска цивилна контрола војске се минимално остваривала у пракси јер су у споровима који се тичу војске судили војни, а не цивилни судови. То је уопштено довело у питање легитимитет и потребу остваривања цивилне контроле војске у судству.

У последњој деценији постојања СФРЈ постојао је раскорак између цивилно – војних односа у друштву и доминантних теоријских схватања у том погледу. Према највећем броју теоретичара, војска је била изложена најснажнијој цивилној контроли у либерално – демократским и тоталитарним државама. „Да то не мора бити случај, пример је деценија која је претходила распаду Југославије. Инструменти политичке контроле војске (војна обавештајна служба, кооптирање официрског кадра у политичке организације и органе власти и моћи, организовање политичке активности у самој војсци, идеолошка индоктринација и повремене чистке) претварани су постепено у инструменте којима је војска почела да контролише цивилно друштво. Цивилни (партијски) надзор над оружаним снагама постајао је све слабији, док је војска постепено прерастала у средство којим је вршен надзор над делом политичке државе и цивилног друштва“.[306] Током економске и политичке кризе 1990. године, републике у саставу СФРЈ почеле су да траже већу аутономију и самосталност. У Хрватској и Словенији су и формирани политички покрети који су се за то залагали. Будући да су ове две републике 1991. године прогласиле независност, дошло је до почетка распада СФРЈ, што је проузроковало дубоке последице не само на регионалном, већ и на глобалном нивоу.[307]

Устав СФРЈ из 1974. године је у великој мери довео до дезинтеграције Југославије и почетка њеног распада.[308] „У процесу државно – правног нестајања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и настанка нових држава на њеној ранијој територији, Република Србија је прва донела свој нови Устав, 28. септембра 1990. године. У време доношења тога акта још увек постоји СФРЈ, али је распадање њеног уставно – правног поретка већ одавно почело и прилично одмакло, пре свега, различитим начинима суспендовања Устава

[306] Марјан Малешич, *Цивилно – војни односи у Словенији – проблеми и перспективе*, у: Мирослав Хаџић, Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2001, 231.

[307] Глобализација потиче од латинске речи *globus* - земаљска кугла, Земља. Она подразумева све друштвене процесе и односе који постоје на светском нивоу. „Данашњи свет се неповратно и незаустављиво креће друштвеним процесима глобализације и све веће међузависности у добру и злу, миру и рату, као и економији, праву, екологији, политици, култури, науци и безбедности. Идеја трајног повезивања света није нова. Очигледно је да су идеје глобализације давно посејане у људском роду у идеји, утопији, вољи за моћи и вечном трагању човека за срећом, али и да су се потребне, нужне и довољне претпоставке за њен планетарни замах створиле после укидања биполарности света и пада Берлинског зида. Планета Земља постала је место за блиску сарадњу између народа, читавих региона и континената, али и име за врло опасне ратне сукобе“. – Вид. детаљније у: Илија Кајтез, Драган Гостовић, Борислав Гроздић, Потребна знања официра Војске Србије у области друштвено-хуманистичких наука за учешће у међународним мисијама, *Војно дело јесен/2012*, 217.

[308] Међутим, још је и раније, средином 1966. године, одржан Брионски пленум, који је неколико месеци раније тајно и детаљно планиран и припреман. Његове одлуке имале су „пресудни значај и далекосежне последице за каснију судбину тадашње Југославије. Тај догађај убрзао је процес децентрализације државне власти, па самим тим, на основу новог концепта, потпуно другачију организацију, улогу и надлежности тек формиране Службе државне безбедности“. – Вид. детаљније у: Радојица Лазић, Контрола служби државне безбедности од средине 1966. до почетка 1975. године, *Право: теорија и пракса: часопис Савеза удружења правника Војводине 2/2020*, 77.

СФРЈ из 1974. године“.[309] Јовица Тркуља зато и наводи да „почетком деведесетих година Југославија личи на брод који се ношен невременом нашао на узбурканим таласима свеколике кризе која се њиме поиграва као дечијом играчком. Народи на том броду нашли су се наједном у рату свих против свију, суочени са судбинском дилемом: бити или не бити“.[310]

„Устав Републике Србије из 1990. године донет је у време дубоке кризе функционисања државе СФРЈ и јасно испољених знакова њеног могућег распада, са основном идејом да обезбеди заштиту интереса Републике Србије од евентуалног нарушавања њене позиције актима органа СФРЈ и других република. Стога, он признаје примат савезног устава, али и уређује низ питања која су типична за уставе суверених држава. Отуд се у овом Уставу, изузев питања војске, уређују сва остала битна питања из области безбедности, укључујући у то и питање одлучивања о рату и миру и о употреби оружаних снага“.[311] Овај устав обухватио је цивилно - војне односе унутар Републике Србије, али и у оквирима тадашње савезне власти. Председник републике је био врховни командант оружаних снага Републике Србије у рату и миру, што значи да је утицао на доношење одлука у војној политици и вршио демократску и цивилну контролу над војним снагама. Имао је овлашћење да именује највише војне официре и нареди мобилизацију. Председник републике је „по својој иницијативи или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине, с тим што је дужан да их поднесе на потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане. Актима донетим за време ратног стања могу се ограничити поједине слободе и права човека и грађанина и изменити организација, састав и овлашћења Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштава“.[312] Значајна овлашћења председника републике у области одбране била су пропорционална високом степену легитимитета који је имао захваљујући подршци народа и доласку на власт након одржаних избора. Устав је прописивао да и Влада, у сарадњи са председником републике, одлучује о војним административним питањима и одбрани државе. То значи да је и Влада као носилац извршне власти, најчешће преко министра војске, вршила демократску и цивилну контролу над војском. И Народна скупштина је имала важну улогу у томе, највише преко доношења закона из области одбране којима је успостављена правна регулатива поступања војске. Одлучивала је о рату и миру и контролисала рад Владе. Војни судови су били део судске власти и морали су да поступају у складу са Уставом и законима које је доносила Народна скупштина. На тај начин је њихов рад био ограничен прописима цивилне власти.

Војни судови су били надлежни да суде за прекршаје и кривична дела војних лица. Цивилни судови их нису директно контролисали у раду. Једино је Уставни суд Републике Србије као цивилни орган имао могућност да цени да ли је поступање војске у конкретном случају било у складу са Уставом, те да поништи одлуке војних структура ако оцени да нису поступале сагласно Уставу.

---

[309] А. Фира, 152.

[310] Јовица Тркуља, Посткомунизам између тоталитаризма и парламентарно-демократског плурализма, у: *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*, 462.

[311] Б. Милосављевић, 11.

[312] Вид. чл. 83. Устава Републике Србије из 1990. године, https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/SRB%20Serbia%20-%20Constitution%20-%201990%20-%20SRB.pdf, / 14. септембар, 2025.

5. Цивилно-војни односи и правни положај војске у Савезној Републици Југославији и Државној заједници Србији и Црној Гори

Након распада СФРЈ, двочлана федерација Србије и Црне Горе настала је Уставом Савезне Републике Југославије из 1992. године. Овим уставом је успостављена цивилна контрола Војске Југославије, најпре од стране председника Републике. Наиме, „Војском Југославије у рату и миру командује председник Републике, у складу са одлукама Врховног савета одбране. Врховни савет одбране сачињавају председник Републике и председници република чланица. Председник Републике је председник Врховног савета одбране“.[313] „Председник СРЈ поставља, унапређује и разрешава официре одређене савезним законом, као и судије војних судова и војне тужиоце. Ти судови треба да буду независни и да суде на основу савезних закона“.[314] Цивилна контрола војске од стране председника Републике није била и демократска у пракси. „На делу је била партијска контрола, која се сводила на директну потчињеност Војске Слободану Милошевићу“.[315]

Примећујемо да је и даље председник републике цивилно лице које командује у војсци. Од њега у великој мери зависи начин поступања војске као струке у одређеним ситуацијама. То се наравно не односи на текуће активности које војска свакодневно решава према постојећем ланцу командовања на нижим нивоима, већ на одређене кључне задатке у којима је неопходно да главна команда дође са врха хијерархијске лествице у војсци. Та главна команда мора да буде стручна, а како председник републике није био војно лице, морао је да се саветује са високим официрима приликом командовања војском. Висок степен легитимитета који је неспорно имао због победе на изборима није био довољан за правилно командовање војском као стручном неполитичком организованом оружаном групом. Војска би вероватно поступала искључиво по политичким наређењима председника републике када се он ни са ким не би саветовао приликом командовања. То би било погубно за опстанак војске као стручне институције, али и саме државе која не би могла да опстане без војног професионализма који је штити у данашњим условима честих ратних сукоба у свету.

Надлежност председника републике да командује није била самосталне природе по овом Уставу. Он је командовао у складу са одлукама Врховног савета одбране на чијем се челу и налазио, а у чији састав су улазили председници Србије и Црне Горе - република чланица федерације. Дакле, начин на који ће председник републике вршити своје овлашћење командовања војском зависио је од одлука једног колективног тела политичке природе. Уставно одређење да председник републике командује војском било је разрађено на законодавном нивоу. „Законом о Војсци Југославије (чл. 4) утврђене су функције (овлашћења и задаци) председника Републике у командовању Војском. Тако, према одредбама тог закона, а у складу с одлукама Врховног савета одбране, председник Републике: 1. утврђује основе унутрашње организације, развоја и опремања Војске; 2. утврђује систем командовања у Војсци и прати спровођење система командовања; 3. одлучује о употреби Војске и одобрава план

[313] Вид. чл. 135. Устава СРЈ из 1992. године, https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/MON%20FRY%20ustav%20srj%201992.pdf, / 14. септембар, 2025.

[314] Б. Милосављевић, 12.

[315] Мирослав Хаџић, Нова уставна позиција војске, *Војно дело 1/2003*, 91.

употребе Војске; 4. прописује и наређује мере приправности Војске у случају непосредне ратне опасности, ратног стања или ванредног стања; 5. даје смернице за предузимање мера за припрему мобилизације и наређује мобилизацију Војске; 6. доноси основна правила и друге акте који се односе на употребу Војске; 7. доноси правила којима се уређују унутрашњи ред и односи у вршењу војне службе; 8. обавља и друге послове командовања Војском у складу са савезним законом".[316]

Напред цитиране уставне норме прописују и да је председник републике постављао и разрешавао судије војних судова, а да су они били дужни да поступају по савезним законима. На овај начин војни судови су били не само под цивилном контролом председника републике који их је бирао и разрешавао, већ и под цивилном влашћу Савезне скупштине која је доносила савезне законе по којима су војни судови имали обавезу да суде. У складу са тим демократским правним оквирима које је утврдила законодавна власт, морао је да поступа и министар одбране. Он је, као цивилно лице и члан Савезне Владе, био надлежан за организовање и управљање војском. У политичкој хијерархији надређени му је био председник Савезне Владе, а у војној хијерархији то је био председник републике. Задатак министра одбране био је да поступа у складу фундаменталним правцима развоја политике одбране и постојећим прописима не би ли у функционисању државног апарата покушао да успостави баланс између цивилног и војног сектора у што већој мери. Министарство одбране било је надлежно да обезбеди оперативност војске и њено функционисање у складу са правним оквирима донетим од стране цивилних власти.

Савезна влада је имала овлашћење да нареди општу мобилизацију и организује све неопходне припреме за одбрану. Савезна скупштина имала је најважнију улогу у цивилној контроли војске јер је морала да ратификује све важне одлуке које се односе на одбрану земље, територијално распоређивање војних снага или одлуке о рату и миру. Иако се у овој докторској дисертацији не бавимо међународним аспектима демократске и цивилне контроле војске, треба напоменути да је у овом историјском периоду постојала и међународна контрола војске. „Међународну контролу карактерише: контрола Војске, преко ОЕБС-а, од 1996. године, и учешће Војске Југославије у контроли војске Републике Хрватске, Босанско – Хрватске федерације и Републике Српске. Међународни Црвени крст је организовао едукацију за контролу војске, односно за поштовање међународних закона и правила ратовања, при чему је одао признање припадницима Војске Југославије".[317]

Из свега наведеног закључујемо да војска у овом историјском периоду није могла да успостави било који вид диктатуре јер је њено деловање било под демократском и цивилном контролом. То је било изузетно значајно за очување институционалног поретка у држави. Војска није могла да злоупотреби своју моћ у политичке сврхе, а уколико би неко војно лице то учинило, било би одговорно пред војним судом за одговарајуће кривично дело или његов покушај. Шта више, Устав је изричито прописивао да професионални припадници војске не могу бити чланови политичких партија и не смеју утицати на политичке процесе и изборе у држави. На овај начин се спречавало да војска преузме државну политичку власт без демократског легитимитета и да у потпуности уништи све демократске тековине у друштву. Због њене изузетне важности у остваривању одбрамбене функције државе, војска по овом Уставу није имала право на штрајк. У сваком моменту војска је морала бити спремна да одговори на безбедносне претње са којима се држава суочава. То је држави обезбеђивало

[316] Првослав Лукић, Уставно-правни положај Војске југославије, *Војно дело 1-2/94*, 80-81.

[317] С. Косовац, 180.

константну заштиту њеног суверенитета и граница, али и сигурност и безбедност целокупног становништва.

Упркос томе, трећа југословенска држава није могла дуго да опстане због изузетно тешких друштвено – политичких околности у којима се налазила. Географски позиционирана на балканској ветрометини у непосредној близини ратова који су се водили на територијама Хрватске и Босне и Херцеговине и изложена економским санкцијама Запада, Савезна Република Југославија од самог почетка није имала много изгледа за успешну дугорочну будућност. Зато су после свега 10 година њеног постојања, званичници СРЈ, Републике Србије и Републике Црне Горе, уз присуство Високог представника Европске уније, потписали 2002. године Полазне основе за преуређење односа дотадашњих федералних јединица у оквиру СРЈ - Републике Србије и Републике Црне Горе. Тим основама било је предвиђено да нова држава носи назив Србија и Црна Гора.[318] Већ наредне 2003. године, формирана је Државна заједница Србије и Црне Горе у којој су Србија и Црна Гора имале потпуно равноправан статус, а дотадашња држава СРЈ је престала да постоји.

И српско војно право било је принуђено да се трансформише како би одговорило на нове политичке и правне изазове. Ово је укључивало не само прилагођавање новим државним структурама, већ и укључивање у међународне процесе, као што су интеграција са међународним правом и обавезама које су произашле из нових геополитичких оквира. Највиши правни акт нове државе била је Уставна повеља коју је усвојила Савезна скупштина, након што су је претходно усвојиле народне скупштине Србије и Црне Горе. Она је површније регулисала систем безбедности уносећи у њега конфедералне обрисе. Наиме, новонастала држава према облику државног уређења више није била федерација сачињена од две федералне јединице, већ је више личила на конфедерацију сачињену од две суверене независне државе - такође Србије и Црне Горе. Зато је Уставна повеља оскуднije регулисала безбедносна питања, тј. она су била детаљније уређена на нивоу националног правног система сваке од две суверене државе понаособ.

Може се рећи да је суштина цивилно - војних односа и контроле војске била прописана на нивоу Државне заједнице, а потом разрађена националним законодавствима Србије и Црне Горе. Зато ћемо се у овом делу дисертације, као и у претходним деловима, задржати на анализи остваривања механизама демократске и цивилне контроле војске на нивоу целе државе, само као конфедералне целине овог пута. Уставном повељом су били прописани сви механизми функционисања кључних државних институција у области одбране и контроле војске. Уставном повељом дата је Скупштини Србије и Црне Горе централна улога у новом моделу демократске и цивилне контроле војске. Чланом 19. Уставне повеље било је регулисано да она доноси законе и друге акте о војним питањима и одбрани. У њен састав је улазило 126 посланика - цивила, 91 из Србије и 35 из Црне Горе. То је значило да су цивили као представници народне воље у парламенту одлучивали о доношењу прописа по којима је војска морала да поступа. Тако су је заправо контролисали. Као и у претходним уставима наше државе, Скупштина је тиме одређивала законодавне оквире предузимања свих војних активности. Када додамо чињеницу да је Скупштина одлучивала и о висини годишњег војног буџета, јасно је да није било простора да војска делује потпуно самостално, без било какве активности других државних органа. Врховни војни командант је сада био колективни орган

[318] „У функционисању Савезне Републике Југославије дошле су до изражаја све слабости двочланих федерација. Непостојање треће стране да арбитрира у могућим сукобима водило је конфронтирању и блокади институција. Склад у функционисању савезног поретка је постојао док је постојала и хармонија у односима између политичких већина у обе републике“. - Вид. у: Владан Петров, Дарко Симовић, *Уставно право*, ЈП Службени гласник, Београд 2018, 99.

од три члана. Наиме, чланом 56. Уставне повеље било је прописано: „Врховни командант Војске је Врховни савет одбране, који одлучује о употреби Војске Србије и Црне Горе. Врховни савет одбране чине председник Србије и Црне Горе и председници држава чланица“.[319] То значи да председник Србије и Црне Горе није могао самостално да доноси најважније одлуке у области одбране. Могао је да их предложи, а да Врховни савет одбране тек потом, у случају постојања консензуса, исте усвоји. Оваквим решењем је знатно умањена моћ шефа државе у командовању војском у односу на дотадашња уставна решења у нашој држави. Такође, „колективни механизми врховне команде над војском, као што се може видети из праксе појединих западних земаља, нису честа појава ... Код наших теоретичара политичког система постоји критичан однос према институту колективног врховног команданта, на основу негативног искуства из недавне прошлости када се колективно председништво СФРЈ показало неспособним да спречи избијање и оконча рат на простору бивше Југославије. Али, да тај механизам, за разлику од поменутог искуства, може бити и успешан, показује управо пракса и систем организације Врховне команде Северноатлантског савеза...“.[320]

Министар одбране је морао бити цивилно лице.[321] Он је руководио војском у складу са законом и овлашћењима Врховног савета одбране, којем је предлагао кандидате за именовање на највише официрске дужности. Специфичност правног положаја министра одбране у овом историјском периоду огледала се у томе да је његова функција била орочена на две године. Након тог периода, нови министар одбране постајао је заменик дотадашњег министра одбране. На овај начин омогућено је да се заменик министра одбране две године припрема за преузимање функције министра одбране. Није постојала могућност да министар одбране постане неко лице које никада раније није имало било какве везе са војском. Тиме се, ако не стручност, обезбеђивала макар упућеност одређеног лица у функционисање система одбране пре него што ступи на функцију министра одбране.

У члану 54. Уставне повеље било је први пут у историји наше уставности изричито прописано да се Војска Србије и Црне Горе налази под демократском и цивилном контролом. Њена улога била је да брани Србију и Црну Гору, у складу са Уставном повељом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Оваква формулација јасно указује да је војска Државне заједнице приликом поступања мора да поштује правне прописе које је донела не само национална законодавна власт, већ и други органи међународне заједнице. Дакле, војска је морала да води рачуна и о међународним стандардима и правилима приликом обављања своје професионалне делатности. После драматичног краја 20. века, грађанских ратова на просторима бивше Југославије и НАТО агресије, Србија је и у 21. веку наставила да усмерава своје војне прописе према међународним правним стандардима, при чему је посебан акценат стављен на интеграцију са принципима међународног хуманитарног права, одговарајућим стандардима Европске уније у овој области и принципима демократске и

[319] Вид. чл. 56. Уставне повеље Државне заједнице Србије и Црне Горе, http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2005_06/t06_0210.htm, / 22. септембар, 2025.

[320] Б. Стојковић, 101.

[321] Ово је било изричито прописано чланом 41. став 3. Уставне повеље Државне заједнице Србије и Црне Горе. На оваквом решењу се инсистирало јер се тадашња држава, након пада председника СРЈ Слободана Милошевића 5. октобра 2000. године са власти, сусретала са великим демократским променама у друштву. Самим тим, става смо да је било потребно да се недвосмислено пропише да министар војске мора да буде личност која има извесни степен демократског легитимитета, а то може бити само цивилно лице. Војска не врши избор највиших официра по демократском критеријуму. Министар одбране као цивилно лице имао је задатак да успостави демократску и цивилну контролу над војском као централном институцијом система безбедности и тиме обезбеди равнотежу између војне и цивилне моћи у друштву.

цивилне контроле војске. Овај континуитет традиције и иновације не само да је био чврста основа за успостављање стабилног правног система у држави, већ је представљао и важан допринос глобалним напорима за унапређење правде и стабилности у војним сукобима. Самим тим, демократска и цивилна контрола војске морала је да се на нивоу Србије врши уз узимање у обзир тековина међународне заједнице. Због свог великог значаја који има у успостављању поштовања демократског поретка у држави од стране војске, начело демократске и цивилне контроле војске је овиме на јасан начин попримило и међународно - правни карактер у одређеној мери.

Стратегију одбране, као кровни стратешки правни документ у области одбране, доносила је Скупштина Србије и Црне Горе, чиме је потврђена њена централна улога у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске. Уставна повеља је уредила и надлежности Савета министара. Као орган који је утврђивао и спроводио политику Србије и Црне Горе, Савета министара координирао је рад Министарства одбране са другим министарствима. Такође, предлагао је Скупштини Србије и Црне Горе законе из области одбране које је израђивало Министарство одбране. Што се војних судова тиче, чланом 66. Уставне повеље било је прописано да се „надлежност војних судова, тужилаштава и правобранилаштава преноси на органе држава чланица, у складу са законом“.[322] У складу са овлашћењем из члана 66. Уставне повеље, донет је Закон о преношењу надлежности војних судова, војних тужилаштава и војног правобранилаштва на органе држава чланица („Службени лист СЦГ“, бр. 55/2004). Његовим чланом 2. било је дефинисано да се надлежност војних судова за територију Републике Србије преноси на органе Републике Србије које она одреди. Исто се односило и на Црну Гору. Дакле, обе суверене државе у саставу Државне заједнице имале су своје независне институције, укључујући и војне судове.

У обе државе војни судови имали су готово идентичне надлежности. Судили су у предметима за кривична дела и прекршаје које су учинила војна лица, као и у дисциплинским поступцима у случајевима повреда правила војне дисциплине. Судске процедуре биле су прилагођене специфичним карактеристикама војних структура. То не значи да су судије приликом пресуђења могле да одлучују мимо релевантних закона донетих од стране цивилних органа власти у предметној области. Војним лицима судила су војна лица која су као високи официри веома добро разумели начин и логику функционисања војске као главног дела система одбране. Судска цивилна контрола поступања војних судова била је ограниченог капацитета. Наиме, цивилни судови нису имали овлашћење да мењају одлуке војних судова, али су могли да цене уставност и законитост вођења поступака пред војним правосуђем. Странка је могла да се обрати Уставном суду Србије уколико је сматрала да јој је одређено људско право прекршено неуставним поступањем војног суда у поступку. А ако се радило о људском праву које је било прописано Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода, странка је могла да пред Европским судом за људска права у Стразбуру иницира поступак за разматрање кршења тог права од стране Републике Србије.

Још од формирања Државне заједнице Србије и Црне Горе 2003. године започет је процес реформи војног законодавства укидањем војног правосуђа, са посебним акцентом на професионализацију војске и постепено укидање обавезног служења војног рока. Чињеница да се Државна заједница Србије и Црне Горе определила да приступи изради Закона о демократској и цивилној контроли Војске Србије и Црне Горе који би у потпуности уредио предметну област сведочи о томе да се у овом временском периоду историје наше државе инсистирало на детаљној кодификацији принципа демократске и цивилне контроле војске више него икада раније. Интересантно је што је овакво опредељење Државне заједнице Србије

[322] Вид. чл. 66. Уставне повеље Државне заједнице Србије и Црне Горе.

и Црне Горе било потпуно другачије од праксе већине развијених западноевропских држава у то време. Та пракса је подразумевала правну регулативу демократске и цивилне контроле војске у уставу, закону о војсци и закону о одбрани најчешће, без доношења посебног закона који би регулисао ову област. Упркос томе, иницијатива за доношење овог посебног закона на нивоу Државне заједнице потекла је од Одбора за одбрану парламента Србије и Црне Горе. Радни тим за израду нацрта овог закона састојао се од три научника из Центра за цивилно - војне односе као невладине организације.

Чланом 2. нацрта било је прописано да се „демократска и цивилна контрола Војске заснива на начелима уставности и законитости, поштовања људских и мањинских права и грађанских слобода, Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора утврђеног положаја институција државне заједнице, као и доследног остваривања задатка Војске утврђеног Уставном повељом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Демократска и цивилна контрола Војске се остварује у складу са овим законом, ратификованим међународним уговорима и документима међународних организација чији је члан Србија и Црна Гора“.[323] Чланом 4. нацрта било је прописано да „демократску и цивилну контролу Војске обављају Скупштина, Врховни савет одбране, Савет министара, министар одбране, надлежни судови, грађани и јавност у складу са Уставном повељом и законом“. Става смо да је неадекватно што радни тим који је учествовао у изради законских норми није у свом саставу имао представнике Министарства одбране СЦГ и Војске СЦГ, као ни Одбора за безбедност и одбрану скупштина Србије и Црне Горе. Учешће представника ових релевантних институција у изради нацрта напред наведеног закона несумњиво би поправило квалитет предложених нормативних решења у овој области.

Како то није био случај, израђени нацрт закона имао је одређене недостатке.[324] На пример, чланом 3. став 2. тачка 1) било је прописано да се „политичка, идеолошка и интересна неутралност Војске обезбеђује забраном утицаја Војске и њених припадника на рад и одлуке цивилних власти“. Овакво предложено законско решење последица је непознавања унутрашњег командовања у систему одбране. Војни професионалци имају дужност да упозоре министра одбране и друга лица која врше цивилну контролу војске на евентуалне недостатке у начину на који планирају војне потребе и доносе одлуке у систему одбране. Такође, предметни нацрт закона имао је велики недостатак у погледу односа војске и политике. Тачком 4) истог става и члана нацрта предметног закона било је предвиђена „забрана присуствовања припадника Војске у униформи страначким, политичким и верским скуповима“. Биљана Стојковић закључује да би то значило да сва војна лица у униформи не смеју да присуствују било ком скупу политичке или верске природе, односно „да би, када на пример, страни државник долази у посету нашој земљи, што је политички догађај највишег нивоа, гардистима и војном оркестру требало забранити присуство у униформи том политичком скупу. Следећи логику те забране произилази да официри Војске СЦГ, укључујући и начелника Генералштаба, не би требало да се појаве у униформи при полагању венаца највећих страначких и државних лидера на Гроб незнаног јунака или при прослави Колубарске или Церске битке, прославе српске или црногорске државности, итд.“.[325]

---

[323] Вид. чл. 2. нацрта Закона о демократској и цивилној контроли Војске Србије и Црне Горе, https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/nacrt_zakona_o_dck.pdf, / 2. октобар, 2025.

[324] „Историјско искуство учи да неправилно свршен посао никада није свршен. Такви се послови редовно враћају на ред, и не могу с реда сићи докле се једанпут како год правилно не сврше“. – Вид. у: Стојан Новаковић, *Уставно питање и закони Карађорђева времена*, Нова штампарија „Давидовић“, Београд 1907, 54.

[325] Б. Стојковић, 104.

Иако је предметни Нацрт закона имао и своје добре стране, он никада није ступио на снагу у пракси. Остао је на нивоу законског предлога. Многи припадници војске су сматрали да би његово усвајање умањило војну моћ у друштву, а тиме и њену оперативност у деловању. Постојали су и политичари који су били противници повећавања цивилне контроле војске у држави. Различите политичке струје нису могле да се сложе око свих институционалних промена до којих би у држави морало да дође након усвајања овог прописа, те је било готово немогуће постићи консензус по овом питању. Такође, овај историјски период био је пропраћен великим бројем грађана који су били незадовољни распадом државе и ратовима који су се догодили. У страху да би ратови могли да се понове у блиској будућности, ти грађани нису били сагласни да се капацитети војног деловања у друштву ограниче механизмима демократске и цивилне контроле. Били су заговорници што јаче и независније војске.

Упркос свему наведеном, одредбе предметног Нацрта закона су значајне јер су у одређеној мери утицале на дефинисање будућих уставних и законских решења у Републици Србији у области демократске и цивилне контроле њене војске, а тиме и на функционисање и јачање система одбране у целини. У наредном поглављу ове докторске дисертације детаљно ћемо обрадити механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у нашој држави у периоду од доношења Устава Републике Србије из 2006. године до данас. Тај Устав је донет након распада Државне заједнице Србије и Црне Горе, када су настале две нове потпуно одвојене државе – Република Србија и Република Црна Гора. И даље је Митровдански устав из 2006. године на снази у нашој држави. Зато његовој анализи у контексту конкретне теме није место у овом поглављу, већ у посебном поглављу. У њему ћемо анализирати позитивно-правни аспект остваривања демократске и цивилне контроле војске у нашој држави и оно ће свакако представљати централни део ове докторске дисертације.

6. Закључци четвртог дела

У четвртом делу докторске дисертације објаснили смо генезу остваривања и развоја механизама демократске и цивилне контроле војске током историје уставности наше државе. Логично је да је за свеобухватно разумевање предмета ове дисертације у нашем садашњем уставном систему потребно претходно анализирати његове историјске корене и напредак кроз време. Сваки други приступ предметној теми довео би нас до непотпуности и површности у анализирању исте. Зато ћемо на крају овог четвртог дела навести најважније закључке до којих смо дошли анализирајући остваривање механизама демократске и цивилне контроле војске и надлежности централних државних органа у тој области током наше историје. Навешћемо хронолошким редоследом све закључке за релевантне временске периоде у нашој држави у контексту конкретне теме.

Утврдили смо да је војска имала веома важну улогу још од настанка наше државе, али да нема довољно релевантних података о односима војске и цивилног друштва у најранијем периоду српске средњовековне државе. Тек је доношење Душановог законика у XIV веку означило прекретницу у сфери цивилно – војних односа у смислу да је то први правни акт који је регулисао командовање војском и њен однос према цивилима у нашој држави. Сви владари тадашње Србије, коју год титулу да су имали, били су врховни војни команданти. „И хајдучка чета, кад се образује у гори, не може опстати без своје дисциплине и без свога старешине“.[326]

[326] Стојан Новаковић, *Васкрс државе српске*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2000, 483.

Командовање војском било је значајно у циљу очувања владареве политичке власти. Током вишевековне владавине Отоманског царства над нашом државом није било развоја уставног система и цивилно - војних односа. Става смо да је логично што нико није ни помишљао да се тиме бави у ситуацији угрожености сопственог опстанка.

Цивилно - војни односи у нашој држави наставили су да се развијају тек у XIX веку паралелно са напретком конституционализма.[327] Установили смо да је за време важења свих устава у Кнежевини Србији монарх (кнез) био врховни командант оружаних војних снага који је као цивилно лице одлучивао о најважнијим војним питањима.[328] Он је вршио цивилну контролу над војском. Самим тим, упитно је да ли је и у којој мери та цивилна контрола војске била и демократског карактера. У сваком случају, става смо да је сигурно била демократска у одређеној мери јер кнез није био без подршке у народу. О томе сведоче историјске чињенице тога времена. У периоду важења Намесничког устава кнез је био контролисан од стране Владе и скупштине који су, такође, били органи цивилне природе. Министар војске је поступао по овлашћењима кнеза, управљао је војском, водио политику одбране и одговарао Влади за свој рад. Тада се први пут из текста устава могло закључити да у држави постоји свест да војници треба да се баве струком, а политичари политиком и да у том смислу између њих не треба да долази до било каквог сукоба надлежности. То не значи да војска није сарађивала са главним политичким институцијама у држави. Напротив. Позиција, друштвена улога и овлашћења војске у Кнежевини Србији била су у складу са политичким системом и уставним оквирима тога времена. Цивилни органи одређивали су колики ће бити буџет за војне потребе и колико ће новчаних средстава бити уложено у куповину војне опреме. Установили смо и да су војницима пред војним судовима судили војници у случају чињења кривичних дела. То је обезбеђивало да судије буду војна лица која радећи у систему одбране разумеју механизме и суштину његовог функционисања. Њихове одлуке нису могле бити предмет преиспитивања од стране цивилних судова, те је јасно да у овом временском периоду наше историје није постојала судска цивилна контрола поступања војних судова.

У време трајања Краљевине Србије од 1882. године до 1918. године, доношење Радикалског устава 1888. године допринело је развоју парламентаризма у Србији, а тиме и значајнијој улози парламента у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске. Упркос слабљењу монархије, монарх је остао врховни војни командант, а његова власт била је ограничена такође цивилним органима власти – парламентом и владом. Парламент је као највиши законодавни орган доносио прописе који су регулисали војни буџет, војну дисциплину и функционисање војне службе. Надзирао је рад целокупног војног апарата у држави, али и владе у чији је састав улазило Министарство рата. Влада, скупштина и краљ цивилно су контролисали министра војске, што значи да је он имао улогу да успостави баланс у деловању цивилног и војног сектора. На тај начин се успостављало њихово усклађено деловање. Међутим, пракса се у овом историјском периоду разликовала од онога што је писало

[327] Иако се временом развијао, конституционализам сам по себи није савршен. „Критичка рефлексија Мартин Локлина о „конституционализацији“ почиње питањем in medias res: Да ли нови феномен „конституционализације“ представља сигнал за глобални тријумф конституционализма, за његово нестајање, или мутацију? Начелни домет аргумента о конституционализацији ваља схватити условно“. – Вид. у: Лидија Баста Флајнер, *Изазови постмодерног конституционализма и криза устава*, у: Милан Подунавац, Биљана Ђорђевић, Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Удружење за политичке науке Србије, Београд 2014, 24.

[328] „Термин врховни командант односи се на лице које руководи оружаним снагама једне земље, ослободилачког или другог оружаног покрета. Функцију врховног команданта најчешће има шеф државе (монарх или председник републике), било то de facto или само номинално. У првом случају у личности врховног команданта обједињене су све компоненте ратоводства – политичка, економска и војна, а у другом стварно руковођење оружаним снагама преноси се на одређену политичку или војну личност“. - М. Милетић, 158.

у нормативннм актима. Снажна улога војске у друштвено – политичком животу Србије доводила ју је до сукоба са цивилним органима власти. Војска је тежила снажном утицају у доношењу политичких одлука, те је упитно ко је над киме у пракси остваривао контролу – да ли војска над цивилним политичким органима или они над њом. Као и током периода важења Намесничког устава, војницима су у поступцима пред војним судовима судили војници у случају чињења кривичних дела, а донете судске пресуде пресуде нису могле бити предмет преиспитивања од стране цивилних органа судске власти. У погледу функционисања војног правосуђа није била развијена судска цивилна контрола.

У периоду важења Априлског устава из 1901. године војска је и даље због бурних друштвено – политичких околности била снажан чинилац у политичком животу Србије. Често је тежила да утиче на доношење битних политичких одлука, а и сами политичари су често консултовали војне експерте пре доношења истих у систему одбране. Из наведеног закључујемо да је војска заправо контролисала цивилне органе власти. Била је далеко надмоћнија у односу на њих и имала је могућност да утиче на њихов рад. То значи да се цивилна контрола војске слабо остваривала у пракси иако је постојала према свим нормативно - правним актима.

У периоду важења Устава из 1903. године краљева власт је први пут постала ограничена. Он је и даље био врховни војни командант, али није наређивао самостално, већ у сарадњи са владом у чијем саставу је био и министар војске. То је значило да су демократску и цивилну контролу над радом министра војске спроводили краљ, влада, али и скупштина којој је влада одговарала за свој рад. Ни у периоду важења овог Устава није се остваривала цивилна контрола над радом војног правосуђа. Током трајања Балканских ратова и Првог светског рата, војска је имала убедљиво највећи ауторитет и моћ у држави. Цивилни политички органи морали су да поступају по њеним командама и сарађују како би постојала шанса да држава опстане у ратним околностима. Тада је било готово немогуће цивилно контролисати поступања војних професионалаца. Хипотетички гледано, свака таква контрола проузроковала би капитулацију државе у ратним околностима.

Након завршетка Првог светског рата 1918. године и формирања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, утврдили смо да су краљ и војска имали кључну улогу у функционисању политике нове државе. Будући да се војска старала о успостављању реда у држави, било је знатно отежано спровести демократску и цивилну контролу над њеним радом. Зато у пракси те контроле готово и да није било. Према Уставу из 1921. године, краљ је остао врховни војни командант. Његова моћ у том домену била је ограниченог карактера, ипак. Сва акта која је потписивао у вези са војском нису била пуноважна само на основу његовог потписа. Она су морала бити потписана и од стране министра војске (тзв. „премапотпис“). Приметно је да су развојем уставности у нашој држави слабила монархова овлашћења у командовању војском. Војни судови су, као и до сада, судили војним лицима за учињене војне деликте и успостављање војне дисциплине у служби. У периоду од успостављања апсолутистичке владавине краља Александра I Карађорђевића 1929. године, постало је учестало мешање краља и министра војске у судске процесе у циљу исходовања жељених судских пресуда, најчешће против оштрих противника монархистичког облика владавине.

Према Септембарском уставу из 1931. године, краљ је и даље био врховни војни командант, а министру војске је било поверено обављање текућих послова административне природе у војсци. Формално гледано, они су цивилно контролисали војску. Суштински гледано, војска је и даље била централна државна институција у свим најважнијим аспектима одбране државе и функционисања политичког живота у друштву. Сарађивала је са цивилним органима власти утичући на динамику свих политичких процеса и друштвених збивања. С обзиром да су краљ и министар војске били цивили, јасно закључујемо да су у тадашњој

држави и политички органи власти утицали на поступања војних структура. У периоду Другог светског рата, цивилна контрола војске у Краљевини Југославији доживела је потпуну пропаст. Такође, и војска и наша држава доживеле су сломове. Било је потребно да се настанком нове државе након рата успостави систем функционисања механизама демократске и цивилне контроле војске који би омогућио да се политичари баве политиком поштујући начело поделе власти и професионализам војних структура, а да се војска бави струком поштујући демократске тековине у друштву и систем владавине права. До тога се није могло доћи одмах, већ је било потребно времена за еволуцију механизама остваривања демократске и цивилне контроле војске у држави новог облика владавине.

Наиме, Уставом Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године успостављен је нови, републикански облик владавине у нашој држави. Систем цивилне контроле војске био је комунистичко - политичке природе. Све политичке и војне структуре у држави биле су под контролом Комунистичке партије. Интерес политичке партије био је испред свих других интереса, а политичка партија била је централна државна институција. Маршал Јосип Броз Тито био је врховни политички и војни командант. У раду му је помагао Врховни савет одбране конституисан Уставним законом из 1953. године. Примећујемо да се након Другог светског рата поново радило на успостављању цивилне контроле војске. Постојала је свест да држава само тако може да напредује у погледу поштовања демократских вредности у друштву. Става смо да није било добро то што је војска углавном служила партијским интересима. Они су се увек и у свако доба стављали у први план. То је могло да штети интересима одбране о којима се у случају евентуалне ратне опасности могло водити рачуна на адекватан начин само уз поштовање правила војне струке и професионализма. Имајући у виду да је сваки војни командант имао обавезу да буде члан политичке партије, слободни смо да закључимо да је у постратном периоду постојала политичка контрола војске. Међузависност политичког и војног руковођења почивала је „на најмање три важна стуба. Наиме, на томе да војска види да политички актери стварно дају јасне смернице, да војни стратези сматрају да имају на располагању довољно времена за утврђивање и спровођење својих стратегија и да држе да им је дато довољно средстава за остваривање тог задатка“.[329]

Доношење Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије 1963. године није променило дотадашњи концепт врховног команданта оружаних снага. И даље је то био доживотни председник републике, маршал Јосип Броз Тито. Он је као војно лице спроводио војно - политичку контролу војске. Цивилно - политичку контролу војске спроводили су Државни секретаријат за народну одбрану и Скупштина. За планирање одбране и стратешко деловање војске био је задужен Државни секретаријат за народну одбрану, а Скупштина се бавила доношењем прописа који се тичу војске. На тај начин је као цивилни орган утицала на поступање војске. Није било никаквих новитета у односу на претходно донете уставе у погледу надлежности војних судова и одсуства цивилне контроле над њиховим радом.

Касније донети Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године је, између осталог, стварањем концепта Територијалне одбране на нивоу република, допринео у великој мери разједињењу Југославије. Савезна скуштина је одређивала политику одбране државе у циљу обезбеђивања кохезионог деловања војске и политичких органа власти. Овим Уставом је било прописано да ће након Титове смрти у држави постојати колективни шеф државе - Председништво СФРЈ, на чијем ће челу бити председник републике као врховни командант војске. Савезна скупштина је доношењем закона и даље одређивала

[329] Јирген Кулман, Жан Калахан, *Интегрисање војске у демократски поредак – искуства Немачке*, у: Мирослав Хаџић, Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2001, 171.

правни оквир за поступање војске. Поставило се питање потребе постојања судске цивилне контроле војске у држави. Она се у пракси готово и није остваривала, а војни судови су имали готово идентичне надлежности као и раније. Новитет је да су они у споровима који се тичу одбране почели да суде и лицима која немају везе са системом одбране.

Према Уставу Републике Србије из 1990. године, демократску и цивилну контролу војске вршио је председник републике као цивилно лице. Он је био врховни командант оружаних снага. Међутим, о војним питањима административне природе одлучивао је у сарадњи са Владом као носиоцем извршне власти. У њен састав је улазио и министар одбране који је био цивилно лице. Преко њега је Влада у највећој мери вршила демократску и цивилну контролу војске. Као и до овог периода, Народна скупштина је такође вршила демократску и цивилну контролу војске одлучујући о војном буџету и доносећи најважније правне прописе којима се регулише функционисање система одбране. У складу са тим прописима морали су да поступају и војни судови приликом пресуђења. С обзиром да је судско поступање у конкретним предметима било ограничено на тај начин, може се рећи да су и војни судови на посредан начин били предмет демократске и цивилне контроле у одређеној мери.

Према Уставу СРЈ из 1992. године, председник републике није могао самостално да поступа у својству врховног војног команданта, већ је његово деловање било ограничено одлукама Врховног савета одбране као колективног тела политичке природе. Војни судови су били предмет демократске и цивилне контроле од стране председника републике јер је он и бирао војне судије, али и Народне скупштине која је доношењем закона ограничавала њихов рад у смислу да не могу да доносе пресуде без одговарајућег законског упоришта. Савезна скупштина је била главни орган у вршењу контроле оружаних снага из разлога које смо навели анализирајући механизме функционисања контроле војске за време важења претходног устава. Поготово је важна чињеница да је имала обавезу ратификације свих важних одлука за систем одбране у држави. Министарство одбране је обезбеђивало оперативност у раду, а министар одбране је као цивилно лице управљао војском. Специфичност његовог положаја огледала се у чињеници да је он морао да дела на начин да обезбеди усаглашавање војних и политичких интереса у друштву. Разлог за то лежи у чињеници да је изнад себе у систему војне субординације имао председника републике као врховног војног команданта, односно у систему политичке субординације председника Владе. Постоје аутори који сматрају да је „цивилна недемократска контрола над војском и полицијом, какву је имао Милошевићев режим, додатно проистекла из празнина у Уставу СРЈ“.[330] Објаснили смо и да је војска у овом периоду била предмет међународне контроле. Њоме се овде нећемо детаљније бавити јер бисмо се тиме удаљили од граница теме ове докторске дисертације.

Након настанка Државне заједнице Србије и Црне Горе 2003. године, главна институција у области демократске и цивилне контроле војске била је Скупштина Србије и Црне Горе. Одлучујући о висини војног буџета, Скупштина Србије и Црне Горе је одређивала могућности и реалне оквире поступања војске у пракси. Војска није могла да поступа више него што је имала новчаних средстава за те намене. Такође, војска није могла да предузима активности које нису у складу са правном регулативом коју је доносила Скупштина Србије и Црне Горе, али и скупштине на нивоу Србије и Црне Горе као независних суверених држава у оквиру основане Државне заједнице. Утврдили смо да је у овом периоду, паралелно са јачањем улоге Скупштине, долазило до слабљења улоге шефа државе у демократској и цивилној контроли војске. Према Уставној повељи Државне заједнице Србије и Црне Горе, председник Србије и Црне Горе могао је да предложи доношење одлука у војном систему. О тим

[330] Вид. детаљније у: Драган Симић, *The Evolution of Civil – Military Relations in FRY/the State Union of Serbia and Montenegro,* in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relatinos in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany 2005, 201.

предлозима потом је одлучивао Врховни савет одбране који је, као орган колективне природе, био врховни војни командант. Није председник Србије и Црне Горе као инокосни орган могао да одлучује о најважнијим питањима у области одбране онако како је само он сматрао да треба. Његови предлози морали су бити прихваћени и од стране других чланова Врховног савета одбране. Новитет у односу на сва ранија уставна решења јесте да је било изричито прописано да министар одбране мора бити цивилно лице којем мандат траје две године. Није могло да се догоди да министар одбране постане неко ко никада није радио у војсци. Заменик министра одбране у једној влади је увек у наредној влади постајао министар одбране. У Уставној повељи Србије и Црне Горе било је први пут изричито прописано и да је војска под демократском и цивилном контролом. Међутим, то је и раније био случај, што смо објаснили у овом поглављу.

Закључујемо да је Уставна повеља СЦГ овиме истакла посебан значај потребе постојања контроле војске од стране цивилних и деморатских органа власти у држави. Тиме је ова контрола заправо и уздигнута на ниво уставног начела. На темељима ове правне регулативе, а због изузетне важности демократске и цивилне контроле војске у тадашњој Државној заједници Србије и Црне Горе, покушало се са доношењем посебног закона којим би се ова област детаљно уредила. Међутим, израђени нацрт предметног закона никада није ступио на снагу. У сваком случају, имао је утицаја на даљу динамику развијања цивилно - војних односа у нашој држави и правну регулативу која се на њу односила.

У наредном поглављу ове докторске дисертације анализираћемо утицај републиканског облика владавине на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у важећем уставном систему Републике Србије. Биће речи о механизмима остваривања предметне контроле војске, органима који је врше, њиховој позицији и улогама у томе, правним прописима који је ограничавају, начелима устава са којима је уско повезана и слично.

V ЦИВИЛНО – ВОЈНИ ОДНОСИ И ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ВОЈСКЕ У УСТАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Након стицања независности 2006. године, Србија је наставила процес реформе војног законодавства у складу са међународним стандардима. На том путу била је у обавези да прилагођава своје прописе савременим безбедносним изазовима и националним потребама. Детаљно размотрени механизми остваривања демократске и цивилне контроле војске у релевантним европским републикама и монархијама, а потом и током историје југословенске и српске уставности, у знатној мери нам олакшавају приступ предметној проблематици у важећем уставном поретку. Поштујући просторно и временско одређење предмета истраживања, посматраћемо у овом поглављу важећи систем функционисања демократске и цивилне контроле војске на бази претходно обрађених релевантних упоредно-правних искустава. То ћемо чинити у границама постављених хипотеза и важећих нормативних оквира у Републици Србији. Узећемо у обзир и историјска искуства наше државе у том смислу како бисмо боље разумели важећу правну регулативу и контролу наше војске у садашњости.

1. Правни оквир функционисања демократске и цивилне контроле Војске Србије

Српско војно право данас служи као инспирација за унапређење правних система у регионалним и међународним оквирима. Оно демонстрира снагу интеграције традиције и модерних законских решења. У свакој модерној демократској држави која почива на принципима владавине права нужно је прописати обавезу функционисања свих институција у складу са важећим прописима, али и обезбедити примену одговарајућих санкција у случају да дође до њиховог незаконитог поступања у пракси. То се односи и на војску као уставну и друштвену институцију, као и на све друге цивилне и демократске органе власти који је контролишу. Демократска и цивилна контрола војске и система одбране у целости није настала као резултат деловања савременог друштва, већ постоји више векова. Она суштински представља механизам у демократским друштвима који осигурава да оружане снаге делују у складу са вољом изабраних органа власти, уставним принципима и важећим прописима. Ова контрола се остварује кроз неколико основних механизама: парламентарни надзор, извршну контролу коју врше председник републике и влада, као и судску контролу војних власти. То даље значи да се демократска и цивилна контрола војске мора остваривати у правним оквирима. Овде се, најпре, мисли на уставно-правни оквир. Он „има посебан значај за први општи приступ демократској контроли над оружаним снагама. Јасно се прави разлика да ли је контролни механизам, овлашћење, одлука или санкција у вези са војском утврђена или не на уставном нивоу у одређеном правном систему. Уколико контролна надлежност има уставни статус, поступак реформе те норме вероватно би захтевао квалификовану већину, а законодавство које је развија мора поштовати границе које поставља основни закон. Устави у демократијама су основни суверени правни документи и уређују процедурална правила, поделу надлежности или овлашћења између јавних органа, као и основна права грађана“.[331]

Са тим у вези, Устав Републике Србије из 2006. године уређује основе државно - друштвеног уређења наше државе дајући тиме полазну основу за, између осталог, успостављање демократске и цивилне контроле војске. Са друге стране, одмах указујемо да Устав није детаљан у том смислу. Њиме није дефинисано шта је систем безбедности, које су то претпоставке на основу којих би се могло закључити од чега се он састоји, ко и како њиме управља, како се остварује демократска и цивилна контрола војске итд. Устав из 2006. године чак ни не препознаје појам система безбедности као што, рецимо, препознаје појам монетарног система. Делује да је уставотворац намерно избегао да га тако означи или да безбедносну сферу и није сматрао системом. Ова друга опција је мало вероватна, с обзиром да сви грађани државе, а поготово они који учествују у писању прописа, врло добро знају и разумеју комплексну природу и значај целокупног система безбедности у држави. Наш Устав, такође, не препознаје ни појам система одбране. Интересантно је да он утврђује постојање одређених система који по својој природи то уопште нису, као што је нпр. „систем обављања појединих привредних и других делатности“. Уставна терминологија у области безбедности и одбране је неуједначена. То закључујемо јер се на неколико различитих места говори о „безбедности Републике Србије“, „националној безбедности“, „одбрани и безбедности Републике Србије и њених грађана“ итд. Очигледно је да уставотворац није био превише прецизан док је писао ове делове устава. Наводећи различите термине за суштински исте појмове, уставотворац отвара дилему шта се под којим термином тачно подразумева. А различитим формулацијама отвара се простор за различита, често и погрешна, тумачења, што може довести до практичних проблема.

Са друге стране, могуће да је оваквом уставном регулативом уставотворац свесно оставио простора за детаљнију регулативу ових питања на нивоу правних аката ниже правне снаге. Тако је нпр. систем националне безбедности дефинисан Стратегијом националне

[331] Carlos Closa Montero, *Study on democratic control of armed forces: Who controls?,* Venice Commission document, Strasbourg 2007, 5.

безбедности из 2009. године. Богољуб Милосављевић наводи да бисмо „скупину одредаба Устава РС које се непосредно тичу система безбедности могли груписати према садржини тих одредаба на: (1) одредбе о надлежностима Републике Србије и других нивоа власти у области безбедности; (2) одредбе о надлежностима Народне скупштине и председника Републике; (3) одредбе о Војсци Србије; (4) одредбе о ограничењима појединих људских права у интересу безбедности и (5) одредбе о ратном и ванредном стању“.[332] Разуме се, ове одредбе се не могу посматрати по принципу *numerus clausus* у контексту конкретне теме. Све уставне одредбе о људским и мањинским правима и слободама, као и поједине одредбе о организацији државне власти, посредно се такође односе на систем безбедности иако о њему не говоре директно.. Поћи ћемо од одредби које се тичу Војске Србије. Оне се директно тичу предмета ове докторске дисертације и дају основу за даљу законску регулативу предметне материје, те су за нас и најзначајније.

Наиме, Војска Србије регулисана је у нашем Уставу у свега три члана. Одредбама чланова 139 – 141. нашег Устава прописано је да „Војска Србије брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Војска Србије се може употребити ван граница Републике Србије само по одлуци Народне скупштине Републике Србије. Војска Србије је под демократском и цивилном контролом. О Војсци Србије доноси се закон“.

Из цитираних уставних одредби можемо закључити да је уставотворац изричито прописао постојање демократске и цивилне контроле војске у нашој држави. То значи да је он свестан важности и значаја који она има у нашем друштву. Ова контрола управо помаже да војска обавља своју професионалну делатност поштујући демократске вредности и начела владавине права у држави. Става смо да је наш уставотворац оваквом уставном формулацијом јасно показао да демократска и цивилна контрола војске представља изричито прописано уставно начело које мора да се поштује и примени у пракси као и сва друга начела владавине права.

Чињеница да демократска и цивилна контрола војске није прописана у првом делу нашег Устава који носи назив „Начела устава“ не значи да она по својој природи није уставно начело. Ово важи имајући у виду огроман значај који у нашој држави испољава у пракси обезбеђујући политичку контролу војске и поштовање демократских тековина и правног поретка од стране војске приликом њеног стручног професионалног деловања. Значај демократске и цивилне контроле војске произлази, такође, и из уставне одредбе да Војска Србије поступа у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Све те прописе доноси или ратификује Народна скупштина као политички орган цивилне природе. Цивили који у њој раде доносе прописе које војска мора да поштује у свом деловању. На тај начин цивили усмеравају и ограничавају војну активност успостављајући правне оквире који се морају поштовати у сваком уставном систему од стране свих појединаца и институција, укључујући и војску.

Чињеница да војска представља најмоћнију оружану институцију у држави не ослобађа је обавезе поштовања устава и закона које у систему владавине права доносе најважнији цивилни политички органи. Шта више, става смо да војска управо због своје битне улоге у држави треба да представља одличан пример свим другим институцијама у погледу начина поштовања демократског поретка, важећих прописа и свих фундаменталних постулата правне државе. Војска Србије представља изузетно важан део система националне безбедности Републике Србије. Она не сме да допусти да је сопствена моћ доведе до тога да почне да

[332] Б. Милосављевић, 6.

незаконито поступа у оквиру државног апарата. Континуирано незаконито поступање војске учинило би и саму државу противправном творевином јер је она од свог настанка па до данас ипак, у основи, војна организација.

Наш Устав јасно упућује да ће детаљна регулатива која се тиче Војске Србије бити уређена законом. Овом нормом је дато овлашћење Народној скупштини да донесе Закон о Војсци Србије, што је она и учинила већ током 2007. године. Упркос томе, можемо закључити да су уставна решења која се тичу војске непотпуна. Сматрамо да у Уставу недостају и одредбе о политичкој неутралности војске у свакој ситуацији. У вези са тим, наш Устав једино прописује у члану 55. да припадници војске не могу бити чланови политичких странака. Свакако да то не значи да они не смеју гласати на изборима и бити симпатизери одређене политичке опције. Онемогућавање војних лица да користе своје активно и пасивно бирачко право представљало би негацију демократије и директно кршење устава.[333] Тачком 13. важећег Правила службе Војске Србије конкретизовано је да „професионално војно лице, ученик и кадет војношколске установе који се школују за војне дужности и лица на другом оспособљавању за официре и подофицире не могу бити чланови политичке странке. Војном лицу је забрањено присуствовање скуповима политичких странака у војној униформи и свака политичка активност, изузев коришћења активног бирачког права. При обављању службе припадник Војске Србије мора да поступа по правилима струке, непристрасно и страначки неутрално и не сме истицати страначка и друга политичка обележја“.[334] Сматрамо да би изричито прописивање политичке неутралности војске у нашем Уставу допринело повећавању свести већег броја грађана о нужности спречавања злоупотребе војске у политичке сврхе. Обични грађани најчешће не знају за Правило службе Војске Србије као посебан правни акт, док за Устав знају. Такође, то би допринело и јачању поверења народа у војску као стручну институцију која подједнако штити сваког грађанина, без обзира на његова политичка уверења. На тај начин би се обезбедио и већи легитимитет система одбране државе, што сматрамо да је пожељно. Мислимо и да би Уставом дефинисана политичка неутралност војске као темељ демократског поретка врло вероватно убрзала евроинтеграције Републике Србије.[335] Војска мора да служи држави и народу, а не интересима владајуће политичке елите. Из тог разлога било би добро то изричито прописати у некој будућој ревизији Устава, а законима потом разрадити механизме кажњавања припадника војске који прекрше политичку неутралност институције у којој раде. Та уставна норма могла би нпр. да гласи: „Поступање Војске Србије и њених професионалних припадника увек мора бити политички неутрално и искључиво стручно оријентисано“. Реч „увек“ у тој норми јасно би указивала да се забрана политичке оријентације војске односи на апсолутно све ситуације у којима се нађе приликом свог професионалног поступања, што значи да би војска увек требало да поступа искључиво професионално у складу са правилима струке. То наравно не значи да у том случају не би

[333] Зато се и каже да се „демократски карактер друштва најдиректније и најпотпуније испољава у процесу остваривања бирачког права као најважнијег политичког права грађана“ у које спадају и припадници војске. – Вид. у: Слободан Вучетић, *Фатална власт*, Стубови културе, Београд 1998, 48.

[334] Вид. тачку 13. Правила службе Војске Србије (акт Војног кабинета председника Републике Србије бр. 2-3 од 18.12.2015. године).

[335] Међутим, „у процесу интеграција и преговора о чланству у ЕУ, више од обавезе усклађивања неких правних или техничких питања, пред Србијом се у време нових геополитичких сукобљавања у Европи и обнове неке врсте сучељавања Запада и Русије изнова постављају нека основна питања око избора спољнополитичких приоритета и начина њихове реализације“, што процес евроинтеграција чини изузетно комплексним, а успешност у њему зависним од многбројних фактора и околности. - Вид. у: Александра Јоксимовић, *Конституционализација ЕУ – прошлост или будућност? ЗСБП и ЗБОП - тачке ЕУ зближавања / раздвајања*, у: Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Удружење за политичке науке Србије, Београд 2014, 493.

постојало начело демократске и цивилне контроле војске, нити да би оно могло да се посматра одвојено од уставно – политичког начела поделе власти у држави. Напротив. Оваква уставна норма би изричито прописала и додатно поспешила чињеницу да војска мора бити стручно оријентисана, што је темељ постојања управо њене демократске и цивилне контроле.[336]

У вези са тим, примера ради, једна од уставних надлежности Народне скупштине у систему безбедности је да надзире рад служби безбедности.[337] У њих спадају Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА) које су, као органи управе у саставу Министарства одбране, подређене министру одбране и Влади Републике Србије. Имајући у виду да у нашем уставном поретку министри и Влада политички одговарају Народној скупштини за свој рад с обзиром да их она и бира, закључујемо да војне службе безбедности одговарају за свој рад и Народној скупштини. На овај начин је обезбеђено да војне безбедносне службе буду под цивилном и демократском контролом политичких органа власти. Овом контролом се омогућује остваривање уставног начела поделе власти према којем се односи између органа различитих грана власти (у овом случају, између Народне скупштине као органа законодавне власти и војних безбедносних служби као органима Министарства одбране као дела извршне власти) темеље на међусобном проверавању и равнотежи у систему владавине права. Делује да је у модерним републикама и монархијама начело демократске и цивилне контроле војске блиско повезано са остваривањем начела владавине права и начела поделе власти у пракси. Стога, у члану 3. нашег Устава прописано је да је владавина права основна претпоставка Устава која се, између осталог, остварује и поделом власти. Начело поделе власти је темељ правне државе. Изричито је прописано наредним чланом 4. Устава у којем се наводи да „уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску“.[338]

„Република Србија, према члану 97. Устава, уређује и обезбеђује „суверености, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама” (тачка 2), као и „одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања” (тачка 4). У истом члану, који утврђује надлежности Републике Србије, наведена су и нека од других питања, која спадају у систем безбедности у ужем или ширем смислу, односно која чине заштитне објекте тог система: заштита слобода и права грађана; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана; гранични режим; положај странаца; систем заштите и унапређења животне средине; производња, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја; режим и безбедност у свим врстама саобраћаја и др“.[339]

Што се тиче надлежности нижих нивоа власти у области безбедности, Устав у члану 190. једино прописује да се јединице локалне самоуправе преко својих органа, у складу са законом, старају о заштити од елементарних и других непогода. У Уставу нема никаквих

[336] Стручна оријентација војске условљена је квалитетним војним образовањем кадрова. „Функција војних школа и образовања је да каријерним војницима и онима који су заинтересовани за војну професију пруже неопходна знања, вештине и навике за њихово обављање послова на штабским позицијама, у линијским јединицама, војним институцијама и објектима“. - Вид. у: Marie Vlachová, Štefan Sarvaš, *Civil-Military Relations in Modern Society: The Czech Case,* in: Jürgen Kuhlmann and Jean Callaghan, (eds.), Military and Society in 21st Century Europe, Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Centre for Security Studies, Transaction Publishers 2000, 90.

[337] Вид. члан 99. став 1. тачка 6) Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21).

[338] *Ibid.,* чл. 4.

[339] Б. Милосављевић, 6.

других надлежности органа јединице локалне самоуправе у области безбедности, а нема ни надлежности покрајинских органа власти у тој области. Такође, Устав не говори ни о надлежностима и улози других недржавних ентитета у систему безбедности. Више је него јасно да је намера уставотворца била да темеље система безбедности у Уставу постави на републичком нивоу. Логично је што је то учињено управо у Уставу. Систем безбедности је од суштинског значаја за заштиту државе, па његови темељи свакако треба да буду успостављени најважнијим правним актом у држави, а потом и разрађени законима и подзаконским актима.

Наш Устав прописује и да се поједина људска права могу ограничити у циљу заштите безбедности у држави. Exempli causae, право на правично суђење из члана 32. Устава Републике Србије може се ограничити тако што постоји могућност да се јавност искључи током читавог судског поступка или у делу поступка, уколико је то неопходно ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала у демократском друштву, у складу са законом. Такође, чланом 42. Устава зајемчена је заштита података у личности, а прописано је и да је „забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом“.[340] Члан 83. Устава прописује да се „предузетништво може ограничити законом, ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије“.[341] Напред наведене уставне одредбе смо одабрали јер оне јасно одсликавају терминолошку неуједначеност устава у питањима која се тичу система безбедности. У првом примеру наведено је „ради заштите интереса националне безбедности“, у другом примеру „ради заштите безбедности Републике Србије“, а у трећем „ради безбедности Републике Србије“. Будући да је очигледно да уставотворац није био прецизан у овом делу устава, мишљења смо да се овде ради о недостацима техничке природе. У сваком случају, пожељно би било ускладити уставну терминологију у области безбедности у некој будућој ревизији устава. Поготово јер је терминологија коју користи Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода[342] једнообразна у тој области. *Exempli causae*, чланом 6. ове конвенције прописано је да се „пресуда изриче јавно, али се штампа и јавност могу искључити с целог или с дела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када то захтевају интереси малолетника или заштита приватног живота странака, или у мери која је, по мишљењу суда, нужно потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде“.

Такође, чланом 8. исте Конвенције прописано је да се „јавне власти неће мешати у вршење права на поштовање приватног и породичног живота сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других“.[343] Примећујемо да се у цитираним члановима Европске конвенције једино наводи формулација „у интересу националне безбедности“. Она се користи и у њеним другим члановима, дакле нема различите

[340] Вид. чл. 42. Устава Републике Србије из 2006. године.

[341] *Ibid.,* чл. 83.

[342] Ова конвенција представља правни акт Савета Европе о заштити слобода и права, донет у Италији 1950. године. До сада су је ратификовале све државе чланице Савета Европе, укључујући и нашу државу, што значи да се ова конвенција у нашем правном систему примењује подједнако као и сви други правни акти који су донети на националном нивоу.

[343] Вид. чланове 6. и 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, European Convention on Human Rights, / 17. јул, 2025.

терминологије за суштински исти појам. Овиме се обезбеђује једноставније тумачење и прецизност правних норми, а тиме и њихова лакша практична примена. Зато сматрамо да би у том смислу наш уставотворац требало да следи европског законодавца.

Одредбе о ратном и ванредном стању налазе се у члановима 200-202. Устава. Значајну улогу у трајању ових нередовних уставних стања, од самог почетка па до краја, имају управо најважнији цивилни органи политичке власти који тиме утичу на функционисање државе и њене војске у кризним моментима у друштву. Према Уставу, ратно стање проглашава Народна скупштина након што дође до започињања оружаног сукоба. У тренутку проглашавања ратног стања, немогуће је знати колико ће оно трајати. Ванредно стање, такође, проглашава Народна скупштина у ситуацијама када јавна опасност угрожава опстанак државе или народа (поплаве, земљотреси, ковид пандемија итд.). Међутим, у тренутку проглашавања ванредног стања, зна се да оно може трајати највише 180 дана (90 дана + продужетак за још 90 дана). Става смо да је уставотворац изричито прописао ово временско ограничење јер би свако дуже трајање ванредног стања суштински довело до успостављања редовног стања у друштву. А ако ванредно стање постане редовно, оправдано се поставља питање да ли и колико дуго држава може да опстане у хаотичним условима који у великој мери, ако не чак и у потпуности, воде ка анархији и безакоњу. Када Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ратног и ванредног стања доносе председник републике, председник Владе и председник Народне скупштине. Међутим, овде постоји једна необјашњива разлика процедуралне природе. Поставља се питање зашто у тој ситуацији немогућности састајања Народне скупштине, мере одступања од Уставом зајемчених људских права у ратном стању прописују управо ова три лица, а у ванредном стању то чини Влада уредбом уз супотпис председника републике, дакле без учешћа било ког представника Народне скупштине? Чини се да оправданог разлога за овакво разликовање нема.

Такође, нејасно је и зашто Устав у свом члану 201. који носи наслов „Ратно стање“ не прописује да Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног стања, а у свом претходном члану 200. који носи наслов „Ванредно стање“ прописује да Народна скупштина не може бити распуштена за време ванредног стања. Битно је поменути да се овде, ипак, не ради о правној празнини. Устав у свом члану 109. који носи наслов „Распуштање Народне скупштине“ недвосмислено прописује да Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања. Чини се онда сувишним то што је у члану 200. поновљено да Народна скупштина не може бити распуштена за време ванредног стања. У некој будућој уставној ревизији било би најцелисходније омогућити да сва питања која се тичу ратног и ванредног стања, због њиховог значаја у области одбране, буду сконцентрисана на једном месту у уставу. До тога може доћи тако што би се обрисао став 4. члана 109. Устава, а потом и допунио члан 201. Устава новим ставом да „Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног стања“. Разуме се, у тој варијанти члан 200. Устава би остао непромењен јер он и сада прописује да Народна скупштина не може бити распуштена за време ванредног стања. Законом о одбрани конкретизоване су уставне норме о ратном и ванредном стању. Чланом 87. прецизирано је да ратно и ванредно стање проглашава Народна скупштина када утврди да су испуњени сви услови, а на основу заједничког предлога председника Републике и Владе. По истој процедури долази и до укидања ратног и ванредног стања. Чланом 88. овог закона предвиђена је могућност да се ванредно стање прогласи на делу територије наше државе.[344] Овде се мисли на било који део територије наше државе, без обзира колика је његова

[344] Вид. чланове 87-101. Закона о одбрани („Службени гласник РС“, бр. 116/97, 88/09, 88/09 – др. закон, 104/09 - др. закон, 10/15 и 36/18).

површина, а самом одлуком о проглашењу ванредног стања у сваком конкретном случају прецизира се подручје на којем се оно проглашава.

Наш Устав у члану 202. став 1. прописује да су „након проглашења ратног и ванредног стања дозвољена одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом, и то само у обиму у којем је то неопходно“. Мишљења смо да је формулација „само у обиму у којем је то неопходно“ јако непрецизна и уопштена. Будући да може бити подложна различитим тумачењима, треба је конкретизовати и тако сузити могућност широког тумачења. Закон о одбрани је у свом члану 91. став 1. прецизирао да до одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права може доћи „само у мери и обиму које пропише Народна скупштина“. Дакле, одређено је који државни орган прописује обим и меру одступања од људских права, али остаје нејасно како проценити у којем обиму је то неопходно. Стога, одличан предлог измене предметне уставне норме већ је дала Венецијанска комисија у свом мишљењу на Устав Србије из 2006. године. Према њеном мишљењу, боља је формулација „у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације“ из члана 15. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којим је прописано да „у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације, свака Висока страна уговорница може да предузме мере које одступају од њених обавеза по овој Конвенцији, и то у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације, с тим да такве мере не буду у нескладу с њеним другим обавезама према међународном праву“.[345]

Оваква формулација би јасније и прецизније указала да до одступања људских и мањинских права и слобода треба да дође само у ситуацији објективне нужде и изузетне хитности, а не онда када неком одговара да прикаже да су одступања одређених права неопходна у одговарајућем обиму у датом друштвено – политичком тренутку. Међутим, не трпе сва права одступање. Постоје људска права која увек постоје у пуном обиму јер су неприкосновена. Она су по принципу *numerus clausus* таксативно наведена у члану 202. став 4. Устава. То значи да у погледу свих других права која нису изричито наведена у члану 202. став 4. Устава може доћи до одступања, с тим да одступања никада не смеју довести до дискриминације на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла. Мишљења смо да члан 202. став 4. Устава треба да се допуни навођењем члана 65. Устава у смислу да се пропише да се не сме одступити ни од права и дужности родитеља да издржавају, васпитавају и образују своју децу. На тај начин би се онемогућило да родитељи неиздржавање своје деце правдају тешким стањем у држави и проглашеним ратним или ванредним стањем, што би представљало гаранцију обезбеђивања егзистенције деце као осетљиве и радно неспособне популације у сваком друштвено - политичком тренутку и околностима у држави.

Такође, имало би смисла члан 202. став 4. Устава допунити и навођењем члана 44. Устава тако да се пропише да се након проглашења ратног и ванредног стања не сме одступити ни од права цркве и верске заједнице да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом. Тако би се обезбедио континуитет самосталне аутономије и функционисања црквене власти током трајања ратног и ванредног стања у Републици Србији, а уједно и омогућило грађанима да у свако доба остварују своју слободу вероисповести и врше верске обреде како им правила религије

[345] Вид. члан 15. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, али и мишљење Венецијанске комисије: Opinion on the Constitution of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session, Venice, 17–18 March 2007, paragraphs 97–98, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e, / 1. новембар, 2025.

налажу.[346] На тај начин би се потврдило и начело световности државе из члана 11. Устава. Оно подразумева да су цркве и верске заједнице одвојене од државе, што не значи да оне неће сарађивати и усклађено деловати са световном политичком влашћу приликом решавања суштински најважнијих питања за државу и њен народ.[347] Ипак је „религија један од најважнијих друштвених феномена. Као таква одувек је утицала на профилирање свих осталих друштвених сфера, а посебно на политику".[348] Уставне одредбе о надлежностима Народне скупштине и председника Републике које се тичу војног дела система безбедности анализираћемо у наредној глави која ће се односити на носиоце демократске и цивилне контроле Војске Србије и начине на који се она врши.

Поред нашег Устава који успоставља темеље демократске и цивилне контроле војске изричито је прописујући, механизми њеног остваривања детаљно су разрађени у важећим законима Републике Србије. Овде се првенствено мисли на Закон о Војсци Србије. Одредбом члана 29. овог закона прописано је да је „Војска Србије под демократском и цивилном контролом. Демократска и цивилна контрола Војске Србије нарочито обухвата контролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом. Демократску и цивилну контролу Војске Србије врше Народна скупштина, Заштитник грађана и други државни органи у складу са својим надлежностима, грађани и јавност. Прописи о заштитнику грађана који се односе на заштиту и остваривање права грађана, примењују се и на професионалне припаднике Војске Србије".[349] Ове законске одредбе ћемо анализирати у даљем тексту како следи.

Приметно је да закон, најпре, понавља уставну одредбу да је војска под демократском и цивилном контролом, што сматрамо да је сувишно јер је Устав и више него јасан у том смислу. Понављање одређене уставне норме у закону доводи до њеног деградирања на законски ниво. Уједно, тако долази и до теоријске дилеме да ли та норма уопште има уставну

---

[346] „У једној држави нико нема право да наметне грађанину како да размишља, да ли да верује и у шта да верује. Битно је да држава обезбеди услове за јавно артикулисање различитих уверења и да обезбеди простор религији без наметања било каквог притиска". – Вид. у: Валентина Божиновска*, Религија – политика – право*, у: Религија, политика, право, Институт за упоредно право, Православна Митрополија Црногорско-приморска, ИИУ „Светигора", Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд - Будва 2015, 41. Такође, Ален Кристић наводи да „религије у себи такође носе свијест о људским дужностима која је старија од прогласа људских права. У времену заборава људских дужности управо би религије могле бити глас друштва спреман подсјећати на важност људских дужности које, заједно с људским правима, нераскидиво чине људско достојанство". - Ален Кристић, *Религија и моћ*, Rabic, Сарајево 2009, 134. Са друге стране, религиозна веровања понекад имају и обележја примитивизма. „Примитивним људима религиозна вјеровања служе и зато, да протумаче како настају како се развијају и како нестају природне и друштвене појаве, у којима они живе". – Вид. у: Олег Мандић*, Религија, држава, наука*, Сељачка слога, Загреб 1956, 14.

[347] „Историјски посматрано, тешко је пронаћи друге две установе између којих се однос тако коренито мењао, као што је то случај са државом и црквом. Од њиховог настанка, те две установе су биле усмерене једна на другу, а њихов однос се кретао неправолинијски по стази пуној кривудања и заокрета. Тај однос је био оптерећиван политичким, верским, идеолошким, социолошким, културолошким и низом других фактора тако да досадашња историјска пракса није допустила постојање једнообразног модела односа државе и цркве." - Вид. у: Дарко Симовић, *Европски уставни модели односа државе и цркве*, у: Религија, политика, право, Институт за упоредно право, Православна Митрополија Црногорско-приморска, ИИУ „Светигора", Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд - Будва 2015, 721-722.

[348] Мирољуб Јевтић, Утицај религије на политички живот, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*, 553.

[349] Вид. чл. 29. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС", бр. 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – одлука УС, 36/18. 94/19 и 74/21 - одлука УС).

или законску снагу. У конкретном примеру, сматрамо да норма има уставну снагу јер демократска и цивилна контрола војске, због великог значаја који има у систему владавине права и нашем уставном поретку, несумњиво спада у уставно начело. Сматрамо да је намера законодавца била да понављањем уставне норме још једном изричито истакне значај предметне контроле војске. У сваком случају, има основа да се у неким будућим изменама и допунама размотри брисање става 1. члана 29. овог закона. Сувишно је прописати исту норму у два различита правна акта. Законом се само конкретизују уставна решења, те је потребно избећи непотребна понављања нормативног текста.

Контрола употребе и развоја Војске Србије обухвата одређени број институција и механизама чији је циљ да се војска ангажује у складу са свим важећим прописима и стратешким интересима у држави. Циљ је и да развој војске буде планиран и праћен одговарајућим нивоом транспарентности и демократске и цивилне контроле. Према члану 17. Закона о Војсци Србије, председник Републике одлучује о употреби Војске Србије и командује Војском Србије у миру и рату.[350] Према члану 11. став 5. Закона о одбрани, председник Републике не може своје овлашћење да одлучује о употреби Војске Србије пренети на министра одбране. То значи да се ради о искључивом овлашћењу председника Републике које је непреносиве природе. Примећујемо да су правила која се тичу овлашћења за употребу Војске Србије сконцентрисана у два различита закона. Целисходније би било та правила објединити у једном закону када се у будућности наведени закони буду мењали (или макар један од њих). Овако би површним тумачењем норме из члана 17. Закона о Војсци Србије могло да се закључи да председник Републике може на неко друго лице пренети овлашћење да одлучује о употреби Војске Србије из разлога што то тим законом није изричито забрањено. Међутим, тек се довођењем те норме у везу са нормама из других закона и прописа долази систематским тумачењем права до закључка да је предметно овлашћење председника Републике непреносиво. Мислимо да је то случај јер моћ доношења одлуке о изузетно важном питању начина употребе војске, као уставне институције од највећег значаја за одбрану државе, мора по природи ствари бити резервисана за врховног команданта војске, који је као председник Републике Србије уједно и државни политички орган највећег демократског легитимитета.

Што се тиче остваривања демократске и цивилне контроле војске кроз контролу трошкова за војне потребе, ова новчана средства се у Републици Србији обезбеђују из државног буџета. „Приликом израде Нацрта закона о буџету планирају се трошкови за војне потребе за буџетску и наредне две године ... Међутим, реализација буџета подразумева контролу употребе буџетских средстава, при чему је Законом о буџетском систему предвиђено више нивоа контроле, организованих као интерна и екстерна контрола. Интерну контролу трошкова за војне потребе, исказаних у буџету Републике Србије, спроводе органи финансијске службе јединица и установа Војске Србије, Рачуноводствени центар Сектора за буџет и финансије Министарства одбране, Инспекторат одбране, Војнобезбедносна агенција и Криминалистичко - истражна група и интерна ревизија Министарства одбране. Екстерну контролу буџета намењеног за војне потребе врши Државна ревизорска институција и буџетска инспекција“.[351] „У савременој пракси ревизија представља процес независне и

[350] „Рат и мир представљају својеврстан дијалектички пар – не само да се ова два феномена налазе у односу супротности, већ су и у таквом дијалектичком односу у којем се један нужно дефинише непостојањем другог. Исправно и потпуно дефинисање мира стога је условљено негацијом рата ... Све оно што супстантивно чини мир - стабилност, предвидљивост, (релативна) контрола будућности и, наравно, јасно дефинисани и спроводљиви закони – бива суспендовано у рату у којем важе „правила” и норме који су незамисливи у миру“. - Вид. у: Драган Станар, Мир као сврха војске, *Војно дело 3/2021*, 40-41.

[351] Вид. детаљније у: Милена Кнежевић, Србољуб Николић, Александар Нешевски, Контрола буџета у функцији цивилне демократске контроле војске у Републици Србији, Београд, *Војно дело 3/2021*, 103. „Извршавање свих

објективне верификације финансијских рачуна једне организације. Ревизија се може дефинисати као систематизован процес прибављања доказа о економским догађајима и резултатима са циљем да се обезбеде веродостојни подаци за надлежне кориснике".[352]

Поред наведених органа који врше контролу са аспекта економско – финансијске струке, закључујемо да трошкови за војне потребе представљају и предмет демократске и цивилне контроле војске коју врши Народна скупштина. Доносећи законе који се тичу предметне материје, Народна скупштина утиче на динамику функционисања и број активности у којима војска учествује током сваке године. Не може војска да троши више новчаних средстава него што је за њене активности опредељено у државном буџету. Механизми остваривања контроле војске омогућују да се увек када је то потребно спроведе контрола трошења буџетских средстава који су издвојени за потребе система одбране (тзв „војни буџет"). Да ли ће то у одређеном временском тренутку учинити стручни интерни или екстерни органи, питање је које зависи од потреба државе у датом тренутку, али и од свих других релевантних околности сваког конкретног случаја. Оно што је сигурно јесте да се демократска и цивилна контрола војске у свим својим сегментима, па и у овом, остварује континуирано у циљу обезбеђивања стабилне равнотеже између цивилног и војног сектора у држави.

Што се тиче права грађана као носиоца суверенитета да захтевају слободан приступ информацијама од јавног значаја које се тичу војске, ово право имају сви грађани, медији и цивилно друштво уопште. Остварују га подношењем захтева надлежној целини Министарства одбране. На овај начин долази се до транспарентности у поступању органа војне власти, што доприноси јачању поверења грађана у војску и њен институционални интегритет. Тако се омогућује и да грађани, медији, академске институције и сви други заинтересовани друштвени чиниоци иницирају јавне дискусије и дебате о раду војске.[353] Транспарентност рада свих органа државне власти представља неопходан услов за функционисање система владавине права и заштите људских права у друштву. Правни основ за могућност контролисања рада војске на овај начин дат је чланом 51. Устава Републике Србије којим је прописано да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују, а прописано је и да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС" бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21) детаљно је конкретизована предметна материја. Што је деловање војних структура видљивије у друштву, мања је шанса да војска злоупотреби

буџета контролише Државна ревизорска институција. Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара. О Државној ревизорској институцији доноси се закон". – Вид. чланове 92. и 96. Устава Републике Србије.

[352] Љубомир Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2012, 37.

[353] Медији су „најприроднији место за вођење друштвеног дијалога о процесу реформе војске. Дијалог би требало да се одвија на различитим нивоима – стручном, официјелно политичком – али је веома важно то да и јавност буде добро обавештена о одређеним аспектима промена како би била обезбеђена потребна подршка тешком и сложеном реформском процесу ... од суштинске је важности да подршка јавности буде заснована на томе да јавност буде добро и аргументовано обавештена". - Јованка Матић, *Медијско извештавање и реформа војске*, у: Мирослав Хаџић, Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе, Центар за цивилно – војне односе, Београд 2007, 34-35.

своја овлашћења и моћ коју поседује из разлога што је свесна да постоји могућност да њен рад буде под лупом јавности. Самим тим је логично да њен рад често може постати предмет критике појединих медија и дела јавности, па чак и у ситуацији када нема оправданог основа за то. У сваком модерном демократском друштву постоје медији чије је деловање у свакој ситуацији политички усмерено против власти. Тада се често и војска нађе на „удару" медија јер она увек поступа по наређењима која неретко долазе од министра одбране и председника републике као представника политичке власти.[354] Нарочито је опасно када нетачни сензационалистички наслови у штампи или прилози у телевизијским емисијама допринесу урушавању поверења грађана у војску и њено професионално деловање. А до тога је могуће доћи врло лако, посебно имајући у виду да у ери глобализације свет мас-медија има велики утицај на креирање мишљења и обликовање свести грађана у модерним државама. Медији се сматрају неком врстом посредника јер грађанима преносе информације из политичке власти и обрнуто.[355] У сваком случају, медији приликом извештавања о војсци треба да се потруде да „да схвате специфичности војне организације и значај њене друштвене улоге, па да критички, али компетентно, прате њен рад и позиционирање у демократском друштву. На медијима је да, sine ira et studio, консултујући стручњаке из редова војске, адекватних политичких структура, одређених невладиних организација, одговарајућих истраживачких установа и са универзитета, посматрајући све аспекте проблема, информишу грађане".[356]

Са друге стране, медији могу информисати јавност о уоченим неправилностима у поступању војске и позивати на одговорност појединих војних лица, чиме се појачава цивилна контрола над њеним радом. Сви грађани, укључујући и новинаре и невладине организације, могу тражити од војске информације које се тичу трошкова за војне потребе, кадровских питања, закључених уговора, спроведених јавних набавки итд. Ови подаци се најчешће траже у циљу надзирања рада институција, откривања евентуалне корупције, неетичког понашања, злоупотребе службеног положаја или прекорачења граница службеног овлашћења. Медији и невладине организације анализирају прикупљене податке и добијене резултате објављују у јавности. На тај начин се утиче на војску да поступа законито и одговорно. Подразумева се да је војска дужна да изда тражене податке само у дозвољеним границама поверљивости. Дакле,

[354] Међутим, не мора и војска да се нађе на „удару" медија увек када се нађу представници политичке власти тј. легитимитет војске у народу не мора нужно опасти у ситуацији када опада легитимитет политичке власти. „Штавише, у условима дубоке унутрашње кризе поверење у војску може чак да крене и узлазном путањом. Два кључна разлога иду у прилог томе. Први проистиче из чињенице да криза код грађана изазива, уз остало, и егзистенцијални страх, па тако повећава њихова безбедносна очекивања од државе и војске. Други је последица чињенице да војска припада кругу државотворних институција, у принципу мање подложних променама које изазива изборна смена носилаца власти. Ово тим пре, јер се, за разлику од војске, цивилна власт (влада) најчешће идентификује по личностима и партијама које је обнашају. Утолико изборна промена носилаца власти у правилу мења партијску и персоналну композицију власти, а потенцијално и природу поретка (система), док персоналне промене у војној елити (генералском кору) начелно не би требало знатније да утичу на улогу и статус, односно на функционисање војске". - Вид. у: Мирослав Хаџић, *Поверење грађана у војску*, у: Мирослав Хаџић, Милорад Тимотић, Јавност и војска, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2006, 86.

[355] „Мас - медији се налазе у раљама између, с једне стране, политичке односно државне моћи, а с друге стране, моћи великих корпорација и бизнис кругова. И једно и друго сужавају границе и могућности евентуалне самосталности медија. У новије време, са процесом глобализације, слабљењем или делимичном десуверенизацијом државе, дерегулацијом и јачањем маркетизације, медијски систем се налази пред или под снажним утицајем моћних корпорација. Штавише, општи процес глобализације и амркетизације довео је великим делом и до економизације самог медијског комплекса". - Вид. у: Вучина Васовић, *Мас - медији, глобализација и демократија*, у: Срђан Ђорђевић, Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд 2004, 694.

[356] Срђан Старчевић, Улога цивилног друштва у демократској цивилној контроли војске, *Војно дело 1/2008,* 77.

војска неће дати информацију уколико би то довело до угрожавања уставног поретка и националне безбедности државе, односно до одавања државне, војне или службене тајне.

Друго питање је да ли се војска у пракси позива на тајност одређеног податка у ситуацији када те тајности објективно нема према важећим прописима. Чак и да то чини понекад, јако је тешко било ком грађанину као представнику цивилног друштва да сазна да је тако. Међутим, није и немогуће. Увек постоји вероватноћа да одређени грађанин познаје неког ко ради у војсци и самим тим је у прилици да провери истинитост добијене информације (што може довести до питања правне одговорности оног ко му је те информације доставио). Суштина је да војска приликом свог поступања успостави равнитежу између јавног интереса за транспарентношћу њеног рада и оправдане потребе за тајношћу одређених података који се на тај рад односе. У Републици Србији, надзор над остваривањем демократске и цивилне контроле војске путем приступа информацијама од јавног значаја врши Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности као посебан цивилни орган. Грађани се њему као другостепеном управном органу могу обратити жалбом у складу са одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, уколико су незадовољни начином на који је војска у првостепеном управном поступку поступила по њиховом захтеву. Посао Повереника је да грађанину омогући остваривање увида у рад војске у ситуацији када она то не жели да му омогући или то чини на неадекватан начин. Повереник ће то учинити доношењем другостепеног решења којим ће, уколико утврди да је поднета жалба грађанина основана, наложити војсци да му изда тражену информацију. Решења Повереника су обавезујућа, коначна и извршна, а уколико војска по њима не поступи, Повереник има могућност да изрицањем новчане казне санкционише лице које је у војсци одлуком министра одбране одређено за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја.[357]

У нашем правном систему постоји и Повереник за заштиту равноправности као самосталан државни орган. „Државе Европе признају равноправност жена и мушкараца, а заштита и промоција људских права жена је битна за стабилну демократију, за политичку и економску сигурност и стабилност Европе. Тежи се повећавању приступа жена свим областима политичког и јавног живота. Подржавају се покрети и политичка руководства да развију ефикасне коалиције и мреже лобинга за остваривање равноправности жена и мушкараца и људских права жена“.[358] Повереник за заштиту равноправности уведен је у наш

[357] Вид. чланове 28-28б. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“ бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21). Ова законска материја је у војсци разрађена и подзаконским актима. Министар одбране је донео Директиву о поступању по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја у Министарству одбране, којом је прецизно разрађена процедура у случају подношења ових захтева. Предметна Директива је објављена у „Службеном војном листу“ бр. 19/24.

[358] Зорица Мршевић, *Ка демократском друштву - родна равноправност*, Институт друштвених наука, Београд 2011, 99. „Родне улоге представљају друштвено конструисане улоге жена и мушкараца. На који начин једно друштво види улогу жене и мушкарца и шта од сваког од њих очекује (друштвена очекивања везана за родне улоге) зависи од низа фактора: културних, политичких, економских, друштвених и религиозних. На њих подједнако утичу и обичаји, право, класна и етничка припадност, као и предрасуде раширене у датом друштву. Ставови и понашања према роду су научени и могу се мењати. Разлике у схватању друштвених улога мушкараца и жена могу се уочити у друштвеном, политичком, образовном и економском контексту“. - Вид. у: IPSOS Strategic Marketing, *Родна равноправност у Србији 2014*., Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд 2014, 31. Због постојања тих различитих схватања је „однос према питању ангажовања жена у друштвеном животу уопште, а у војсци посебно, остао сувише дуго заробљен стереотипним схватањем природе жене, у чијој је екстремној варијанти жена осликавана као глупа, нагла, увек склона да чини супротно од онога што јој се нареди, сувише емотивна, нежна, непостојана и непромишљена, особа која ће лако издати, слагати, која не може убити, него ће пре испољити самилост“. - Јованка Шарановић, Зоран Килибарда, *У корак с временом: Министарство одбране и Војске Србије на путу објективизације родне равноправности*, Институт за стратегијска истраживања, Медија центар „Одбрана“, Београд 2011, 23.

правни систем Законом о забрани дискриминације из 2009. године у циљу заштите равноправности лица у свим институцијама и сферама друштвених односа, па тако и у војсци. Чланом 16. напред наведеног закона омогућена је заштита од злостављања на раду и професионалним припадницима војске и лицима која обављају јавну функцију у војсци. Њиме је прописано да је „забрањена дискриминација у области рада, односно нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада, као што су право на рад, на слободан избор запослења, на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и ступање у синдикат, као и на заштиту од незапослености. Заштиту од дискриминације ужива лице у радном односу, лице које обавља привремене и повремене послове или послове по уговору о делу или другом уговору, лице на допунском раду, лице које обавља јавну функцију, припадник војске, лице које тражи посао, студент и ученик на пракси, лице на стручном оспособљавању и усавршавању без заснивања радног односа, волонтер и свако друго лице које по било ком основу учествује у раду“.[359]

У том смислу припадник војске се може обратити Поверенику за заштиту равноправности, а Повереник: „лицу које сматра да је претрпело дискриминацију пружа информације и саветује га непристрасно и независно о остваривању права и заштити од дискриминације; поступа по притужбама због дискриминације, даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима и изриче мере у складу са чланом 40. овог закона; подноси тужбе из члана 43. овог закона, због повреде права из овог закона, у своје име, а за рачун дискриминисаног лица, уз сагласност тог лица, осим када је у питању група лица уколико поступак пред судом по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан; подноси захтев за покретање прекршајног поступка због повреде одредаба којима се забрањује дискриминација; подноси годишњи и посебан извештај Народној скупштини о стању у области заштите равноправности; упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације; прати спровођење закона и других прописа, иницира доношење или измену прописа и даје мишљење о одредбама нацрта закона и других прописа у циљу унапређења равноправности и заштите од дискриминације; успоставља и одржава сарадњу са органима јавне власти и организацијама на територији Републике Србије, регионалним, односно међународним и другим телима, органима и организацијама надлежним за остваривање равноправности и заштите од дискриминације; упућује препоруке мера органима јавне власти и другим лицима за остваривање равноправности и заштите од дискриминације; сарађује са удружењима, која имају интерес за учешће у борби против дискриминације; организује, односно спроводи независна истраживања из области унапређења равноправности и заштите од дискриминације и објављује стручне публикације, обавештења и информације из области

[359] Чл. 16. Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/09 и 52/21). „Закон о забрани дискриминације је главни и полазни, али није једини закон који уређује забрану дискриминације, облике и случајеве дискриминације, обзиром да дискриминација може да постоји у свим сферама живота ... Усвојен је и Закон о родној равноправности, објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 52/21 од 24.05.2021. године ... Закон о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02, 72/09, 97/13 и 47/18) забрањује сваки облик дискриминације на националној, етичкој, расној, језичкој основи, према лицима која припадају националним мањинама ... Осим наведених и прописи из области рада и спречавања злостављања на раду, запошљавања, образовања, спорта, локалних избора, употребе језика и писма, изборних закона и многих других области посредно или непосредно садрже одредбе које се односе на забрану дискриминације по неком од основа, односно личног својства који је предмет Закона о забрани дискриминације“. - Вид. у: Невенка Петровић, Жељко Албанезе, *Забрана дискриминације и родна равноправност*, Пословни биро д.о.о., Београд 2021, 8-9.

унапређења равноправности и заштите од дискриминације; обавља и друге послове у складу са законом“.[360]

„Прихватањем концепта родне равноправности као једног од својих стратешких опредељења, Војска Србије обавезала се да у складу с могућностима тежи достизању највиших стандарда у овој области, уважавајући при томе сопствено искуство, специфичности наслеђеног стања, као и одређена решења иностраних армија која су јој, посматрана у контексту актуелних прилика, могла послужити као пример који је било вредно и могуће следити ... Потреба за значајним интервенцијама у сфери родне равноправности у Војсци Србије, у смислу унапређивања постојећег стања проистекла је из чињенице да је у том погледу видно заостајала за армијама развијених земаља и да је „хватање корака“ по том питању с развијеним светом било додатно подстакнуто опредељењем Србије за укључивање у европске интеграционе процесе“.[361]

Такође, и Агенција за спречавање корупције је самосталан и независан државни орган који контролише све јавне функционере, па тако и оне у војсци ако обављају службу која је одређена као јавна функција.[362] Циљ је да се избегне сукоб интереса при обављању јавних функција и кумулација јавних функција, односно да имовина и приходи јавних функционера буду пријављени. Чланом 2. тачке 2) и 3) Закона о спречавању корупције прописано је да је „јавни функционер свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти. Орган јавне власти је орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина“.[363] Дакле, закључујемо да Агенција за спречавање

---

[360] Чл. 53. Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/09 и 52/21). На основу постојеће законске регулативе, у војсци је подзаконским актима конкретизована ова материја. Министар одбране је донео Инструкцију о избору и функцији „особе од поверења“ као механизма родне равноправности у Министарству одбране и Војсци Србије („Службени војни лист“, бр. 1/18). Предметним прописом усмерено је поступање запослених при избору „особе од поверења“ као механизма родне равноправности и начин рада „особа од поверења“ као лица која пружају примарну колегијалну помоћ у виду саветовања, посредовања и предузимања мера ради решавања конкретних спорних питања из области родне равноправности.

[361] Јованка Шарановић, Зоран Килибарда, Јан Марчек, *Родна равноправност у Војсци Србије - наслеђе, достигнућа, изазови*, Медија центар „Одбрана“, Београд 2021, 237. То значи да је и на европском нивоу јако значајно обезбедити да сфера родне равноправности функционише на задовољавајућем нивоу. „Европска унија од самог оснивања заговара равноправност мушкараца и жена, а равноправност полова сматра једним од својих основних начела које је уграђено у све уговоре о оснивању. Током деценија постојања Уније, принцип родне равноправности је унапређиван у погледу јасноће и ефеката, али и ојачаван правним актима, међу којима је најраширеније упутство или директива“. – Вид. у: Даница Тодоров, *Директиве Европске уније у области равноправности полова*, у: Европска унија и родна равноправност, Покрајински завод за равноправност полова, Нови Сад 2011, 13.

[362] Може се догодити и да нпр. одређени генерал обавља врло важну функционалну дужност у војсци и да је изузетно значајна личност у држави, али да се посао који обавља не сматра обављањем јавне функције у смислу закона. Да би се адекватно проценило да ли одређено лице у војсци обавља јавну функцију, потребно је утврдити који орган га је изабрао, поставио или именовао, као и да ли његов конкретан положај, са свим својим припадајућим елементима и надлежностима, представља положај који закон препознаје као јавну функцију.

[363] Вид. чл. 2. Закона о спречавању корупције („Сл. гласник РС", бр. 35/19, 88/19, 11/21 - аутентично тумачење, 94/21 и 14/22). „Корупција се сврстава у појмове који се тешко могу децидно одредити. Разлог томе је што се појам корупције мењао и прилагођавао, сходно различитом временском и друштвено - политичком контексту. Под корупцијом се најчешће подразумева злоупотреба јавне службе ради личне користи. У погледу одређења корупције, многи аутори се слажу да је то социјалнопатолошка и друштвена појава. Због тога корупција још увек ни у теорији, па ни у позитивном законодавству нема јединственог појмовног одређења. Корупција данас представља сасвим сигурно веома сложен проблем, а овој констатацији у прилог иде сложеност самог феномена

корупције не контролише сва лица која раде у војсци, већ искључиво лица која су ангажована у Министарству одбране у својству јавних функционера. То значи да је цивилна контрола коју ова Агенција спроводи над војском прилично ограниченог карактера. Будући да „политизација јавних служби ствара погодно тле за појаву корупције највише кроз пружање политичке заштите одабраним службеницима“[364], јасно је да политизацију војске треба избећи и из разлога смањивања вероватноће настанка корупције у систему одбране. „До појаве корупције у систему безбедности може доћи из више разлога. На то утичу они поступци који подривају мисију и циљеве конкретног актера у сектору безбедности. Затим, до корупције може доћи због материјалног и финансијског пословања актера сектора безбедности (тзв. Финансијски ризици), те због поступања у домену радних односа и поступања запослених у сектору безбедности (ризици људских ресурса). Потом, до корупције долази током вршења редовних дужности (оперативни ризици) и, најзад, услед мањкавости механизама контроле у сектору безбедности“.[365] Велики је проблем ако се у војсци код појединих њених припадника формира став да је корупција позитивна појава, што није немогуће да се понекада деси јер су „историјске околности повољно утицале на стварање толерантног става према корупцији“.[366] У таквим случајевима, само је питање времена када ће адекватна правна санкција бити изречена припаднику војске од стране надлежног органа.

Поред свега наведеног, из члана 29. Закона о Војсци Србије можемо закључити да демократска и цивилна контрола војске обухвата и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом. Ова норма се односи на све професионалне припаднике Војске Србије.[367] Они су у обавези да се приликом обављања послова из својих дужности у

корупције. Корупција, дакле, није изум новог времена, већ је иманентна свим државним организацијама и друштвено - политичким системима“. – Вид. у: Живојин Ђурић, Драган Јовашевић, Миле Ракић, *Корупција - изазов демократији*-, Институт за политичке студије, Београд 2007, 66.

[364] Срђан Кораћ, *Корупција у јавним службама*, у: Добривоје Радовановић, Александра Булатовић, *Корупција*, Центар за менаџмент, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2005, 506.

[365] Предраг Петровић, *Корупција у сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2013, 16.

[366] Александра Булатовић, Срђан Булатовић, *Развој модерне српске државе у контексту корупције*, у: Александра Булатовић, Срђан Булатовић, Корупција и развој модерне српске државе, Центар за менаџмент, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2006, 14. Како се не би догодило да корупција претежно буде перципирана позитивном појавом, Зоран Стојиљковић истиче да је „корупција, ван сваке сумње, изразито сложена, вишедимензионална и тешко искорењива негативна друштвена појава. Свест о раширености и штетности корупције је коначно до те мере раширена да је уназад неколико година покренута иницијатива да право на живот у свету без корупције прихвати као основно људско право“. - Зоран Стојиљковић, *Држава и корупција*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја штампа, Београд 2013, 215.

[367] У циљу бољег разумевања, потребно је прецизно терминолошки одредити ко спада у професионалне припаднике Војске Србије, односно објаснити разлику између овог појма и других сличних појмова који могу да изазову заблуду код људи који се не разумеју у функционисање војске. Према одредбама чланова 8-10. важећег Закона о Војсци Србије, „професионални припадници Војске Србије су професионална војна лица и цивилна лица на служби у Војсци Србије. Професионална војна лица су: официр, подофицир и професионални војник. Официр је лице високог образовања, оспособљено за обављање војних дужности, које је у радном односу на неодређено време, односно на одређено време. Подофицир је лице најмање средњег образовања, оспособљено за обављање војних дужности, које је у радном односу на неодређено време, односно на одређено време. Професионални војник је лице које има најмање основно образовање, које је одслужило војни рок под оружјем или је на други начин војно обучено и које је у радном односу на одређено време ради обављања војних дужности. Цивилна лица на служби у Војсци Србије су војни службеници и војни намештеници. Војни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из надлежности Војске Србије или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Војни намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у Војсци Србије“. – Вид. чланове 8-10. Закона о

војсци придржавају свих важећих прописа у Републици Србији (у које спадају и међународни уговори који се односе на војску и који су ратификацијом у Народној скупштини постали део правног поретка Републике Србије). Најпре, то могу бити прописи који важе само у Министарству одбране и Војсци Србије. Њих држава доноси поштујући принцип *lex specialis derogat legi generali* у циљу успостављања посебне правне регулативе у систему одбране у погледу најзначајнијих питања. До тога долази управо због многобројних специфичности функционисања војске и система одбране у целини у односу на друге институције и системе у држави.[368] Са друге стране, то могу бити и општи прописи који важе на целокупној територији Републике Србије, па тако и у Министарству одбране и Војсци Србије у погледу питања која нису предмет посебне правне регулативе у војсци.[369]

Међутим, у случају да било који професионални припадник Војске Србије поступи у одређеној ситуацији противно важећим прописима, сноси ће одговарајућу правну одговорност након спроведеног поступка пред надлежним органом или органима. Да ли ће он бити одговоран пред једним или више органа цивилне и/или војне природе зависи искључиво од правне квалификације његовог противправног поступања и релевантних чињеница у сваком конкретном случају. У вези са тим, још се од периода Римског царства примењује начело *ne bis in idem* (не два пута о истом) у најважнијим гранама права. Његова суштина се своди на то да нико не може да одговара два пута за једно учињено кривично дело. У нашем правном систему ово начело представља важан елемент обезбеђивања правне сигурности у казненом праву. Прописано је чланом 34. став 4. Устава где се наводи да „нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку. Истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело“.[370] Ова уставна норма је због свог значаја сврстана и у основне одредбе нашег кривичног законодавства. Чланом 4. Законика о кривичном поступку прописано је да „нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак правноснажно обустављен. Правноснажна судска одлука не може бити измењена на штету окривљеног“.[371]

Специфична примена овог начела у нашем правном систему постоји управо у војсци где је дозвољено да професионални припадници Војске Србије за једно дело одговарају кривично или прекршајно пред цивилним судовима, али и дисциплински пред управним дисциплинским органима Министарства одбране. Ова могућност прописана је чланом 143.

Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – одлука УС, 36/18. 94/19, 74/21 - одлука УС, 109/25 и 109/25 – др. закон).

[368] На пример, овде се мисли на Закон о Војсци Србије, Закон о војном образовању, Закон о одбрани, Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, али и на многобројне подзаконске акте из надлежности различитих државних органа (попут уредби и закључака Владе, правилника, одлука и решења министра одбране и сл.).

[369] На пример, у војсци је питање права на коришћење породиљског одсуства и одсуства са рада ради неге детета регулисано члановима 94. и 94а. Закона о раду који важи на целокупној територији Републике Србије, будући да посебним законима који се односе само на војску то питање није регулисано. Хипотетички гледано, када би то питање било правно уређено Законом о Војсци Србије, онда се Закон о раду у конкретном случају не би примењивао сагласно принципу *lex specialis derogat legi generali.*

[370] Вид. чл. 34. став 4. Устава Републике Србије из 2006. године.

[371] Вид. чл. 4. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 - одлука УС и 62/21 - одлука УС).

Закона о Војсци Србије у којем се наводи да „одговорност за кривично дело, привредни преступ и прекршај не искључује дисциплинску одговорност ако дело које је предмет кривичног поступка, поступка за утврђивање одговорности за привредни преступ или прекршајног поступка, представља и повреду дужности из службе. Дисциплински поступак води се без обзира на ток кривичног поступка, поступка за утврђивање одговорности за привредни преступ или прекршајног поступка“. Сматрамо да је циљ ових норми да превентивно утичу на све професионалне припаднике војске да се понашају дисциплиновано. На тај начин се омогућава дисциплиновано функционисање војске у пракси, што је нужан предуслов за постојање саме државе. Сама свест да, поред цивилних судова, постоји могућност санкционисања и од стране војних органа несумњиво ће утицати на појединца у војсци да поступа у складу са прописима и уједно не угрози свој даљи професионални напредак у служби а тиме можда и егзистенцију себе и своје породице. Дакле, оваквим законским нормама професионални припадници војске се заправо мотивишу да се уздрже од понашања због којих би могли да одговарају и кривично пред цивилним правосуђем и дисциплински пред војним управним дисциплинским органима. А свакако да је и у општем интересу државе да се њена војна лица понашају савесно, законито и одговорно, у складу са правилима службе и интересима војске и државе уопште.

Овде се поставља питање да ли кривична и дисциплинска одговорност професионалног припадника војске за исто дело представља исту правну ствар у смислу начела *ne bis in idem*. Преовлађује став домаће судске праксе и теорије да су ове две одговорности различите правне природе, што би значило да је могућност професионалних припадника војске да за исто дело одговарају и кривично и дисциплински у складу са предметним начелом. Из тог разлога законске норме из члана 143. Закона о Војсци Србије никада и нису оглашене неуставним. Има домаћих судија које сматрају другачије.[372]

Такође, Европски суд за људска права је у појединим предметима (нпр. ***Zolotukhin v. Russia***, 2009) заузео став да се приликом процене да ли је дошло до повреде начела *ne bis in idem* мора утврдити да ли је у оба случаја чињенично стање исто и да ли је природа кривичне и дисциплинске санкције казнена. Уколико је на оба питања одговор потврдан, став Европског суда за људска права је да двоструко кажњавање припадника војске за исто дело представља повреду начела *ne bis in idem*, односно да у супротном то није случај. Мишљења смо да је приликом процене могућности вођења кривичног и дисциплинског поступка против одређеног припадника војске за исто дело неопходно узети у обзир и да ли су ти поступци независни или у функцији један другог, као и критеријуме које одређује Европски суд за људска права. У сваком случају, због свих напред наведених дилема, у пракси обично долази до обуставе дисциплинског поступка у војсци у случају да за исто дело против истог лица буде покренут кривични поступак пред судом који у том случају врши цивилну контролу поступања војске. У вези са тим, отвара се питање да ли је адекватније да контролу поступања војних власти спроводе војни судови, који по природи ствари далеко боље разумеју начин функционисања војног система, или цивилни судови, који, чини се, могу бити објективнији приликом те контроле, а да ли уједно и стручнији – питање је.

Војним лицима су за извршење кривичних дела судили војни судови све док није ступио на снагу Закон о преношењу надлежности војних судова, војних тужилаштава и војног правобранилаштва на органе државе чланице (“Службени лист Србија и Црна Гора“, бр. 55/2004), којим је укинуто постојање војног правосуђа у нашој држави. На то су политички утицале стране државе (САД, Немачка, Велика Британија и др.) које су, међутим, у својим

[372] На пример, у одлуци Кж1 По1 22/17 од 13.12.2017. године, Апелациони суд у Београду је утврдио да начело *ne bis in idem* подразумева да ако је лице већ правноснажно ослобођено или осуђено у кривичном поступку, не може бити поново гоњено за исто дело у дисциплинском поступку.

правним системима имале војне судове. Делује логично да је њихов једини циљ био урушавање институције војске и њено довођење у инфериоран положај у нашем друштву. Надлежност укинутих војних судова прешла је тада у надлежност цивилних редовних судова (основни и виши судови као парнични и кривични судови опште надлежности и управни суд као суд посебне надлежности који суди у споровима из управне материје).

Цивилни судови и данас разматрају случајеве који се односе на кривична дела која учине војна лица, као и парничне поступке које у име Министарства одбране и Војске Србије води Војно правобранилаштво. Иако су специјализовани војни судови укинути, и редовни цивилни судови имају надлежност да доносе правичне пресуде уз узимање у обзир специфичности војне службе. Сматрамо да потребу за поновно увођење војних судова у Министарство одбране и Војску Србије изискују: неефикасност система редовних цивилних судова у Републици Србији, немогућност да цивилне судије у потпуности разумеју специфичности војног система чији део највећи број судија никада и није био, као и потреба да се у судским предметима који се тичу војске брзо, ефикасно и исправно поступа због значаја који војска има у заштити суверенитета и одбране државе. Велики број цивилних судија нема времена да се посвети и брзо поступа у војним предметима услед преоптерећености великим бројем цивилних предмета. Војни судови могли би брже решавати случајеве који се тичу војске, што може допринети већој дисциплини у самој војсци. Формирањем посебног правосуђа за припаднике војске које би уважавало све специфичности војног система, држава би показала да је посвећена у намери да у војсци успостави остваривање начела законитости у пуној мери.

Свакако да би увођење војног правосуђа у наш уставни систем поседовало и одређене недостатке на које морамо указати (а због којих је и укинуто 2004. године). Највећа примедба односила би се на нарушавање уставног начела једнакости грађана пред законом. Које би било рационално објашњење формирања посебног правосуђа само за припаднике војног система? Да ли су војна лица „посебна класа“ у односу на друге људе и ако јесу, чиме су то заслужили када су „само“ завршили факултете као и многи други? Није ли лицемерно да војни судови својим постојањем нарушавају демократско уставно начело једнакости грађана пред законом, имајући у виду да су формирани да би поступали законито и ефикасно у споровима који се тичу војске? Како објаснити припадницима других професија (нпр. полиције) зашто су „дискриминисани“ у односу на војску те немају свој правосудни систем? – нека су од питања на која би било тешко смислено одговорити. Такође, војни судови би могли бити подложни различитим политичким утицајима у случајевима који се тичу високих војних функционера, имајући у виду да међу њима има и цивилних политичара. Све у свему, увек има аргумената за и против одређених промена, а на руководству државе је да одлучи у ком смеру треба ићи у погледу поновног успостављања војног правосуђа у нашем уставном поретку у будућности.

Почетни корак у поновном увођењу војног правосуђа могао би бити да се у систем одбране инкорпоришу првостепени судови који би били надлежни за одлучивање о кривичним делима војних лица за које је прописана казна затвора до нпр. три или пет година. На тај начин би се превентивно утицало на професионалне припаднике војске да не чине кривична дела[373], што би у позитивном смислу утицало на стање реда, морала и дисциплине у систему одбране. Са друге стране, војна лица би знала да ће им, у случају чињења кривичних дела, судити компетентни војни судија који разуме начин функционисања војног система у држави јер и

[373] Свакако да и постојећа законска регулатива која се тиче надлежности цивилних судова да суде војним лицима за учињена кривична дела такође доприноси превенцији у сузбијању криминалитета највећег броја војних лица. Ипак, сматрамо да би постојање војних судова повећало свест свих војних лица о потреби поштовања закона приликом обављања своје професионалне делатности, те можда они који сада чине кривична дела мислећи да цивилни суд неће да их казни (ако таквих уопште има) тада то не би чинили.

сам у њему ради, те да је самим тим велика вероватноћа да ће након спроведеног поступка бити донета законита и правична пресуда. „Особене војничке потребе претпостављају како специјално формално и материјално кривично законодавство тако и посебне судове. Организација грађанских кривичних судова није погодна за остварење задатака војног правосуђа. Потребни су за војску нарочити судови са уређењем које омогућава не само изрицање правде у војсци већ истовремено и нужну заштиту обзира војне дисциплине. С тога су војни судови двојаког карактера: с једне стране служе истом циљу као и општи грађански судови а с друге стране, штитећи основе војне дисциплине, без које се не може замислити једна добро уређена војска, имају велики васпитни утицај на војна лица ... Све савремене војске имају своје судове, који по својој организацији могу најпре и најбоље заштитити војни правни поредак од повреда војних дужности“.[374]

Наш важећи Устав ништа не прописује у погледу постојања војних судова, али ни не забрањује њихово поновно увођење у правни систем. То значи да би један начин за поновно успостављање војног судства у нашој држави био да се донесе Закон о војном судству и самим тим би такав закон био сагласан Уставу јер он не забрањује оснивање војних судова. Поред тога, постоје још два могућа начина за поновно успостављање војног судства у нашој држави која би подразумевала промену Устава. Први начин подразумевао би да се у Уставу изричито пропише да постоје војни судови и да се њиме уреде сва релевантна питања која се њих тичу. Други начин подразумевао би да се у Уставу пропише норма која би гласила: „О војним судовима доноси се закон“, што би значило да је конституисана обавеза законодавца да на основу уставног овлашћења донесе закон којим би детаљно уредио предметну материју.

У овим случајевима, сматрамо да би било примерено да војни судови у почетку буду надлежни да суде војницима за учињена кривична дела, на начин како смо напред објаснили. Након одређеног „пробног“ периода од нпр. годину дана, њихова надлежност би постепено могла да се проширује на парничну и управну материју, уколико држава процени да би то било целисходно. Овакав систем би вероватно повећао квалитет контроле поступања војних лица јер би их контролисала стручна војна лица, а не неко ко можда никада није имао било какве везе са војском, нити било шта о њој зна. У том случају, механизми остваривања демократске и цивилне контроле војске би у највећој мери и даље зависили од најважнијих цивилних и демократских органа политичке власти (парламент, влада, председник републике).

Става смо да овакво решење не би довело у питање легитимитет остваривања демократске и цивилне контроле војске у нашем друштву. Она би свакако наставила да се остварује активностима других цивилних државних органа који су, због легитимитета који имају у народу, надлежни да очувају како систем владавине права и демократског поретка у нашој држави, тако и систем одбране у целини. Дакле, начело демократске и цивилне контроле војске мора се у свакој држави посматрати системски, заједно са свим другим прописима и начелима који чине систем владавине права и уставни поредак једне државе. Само се на такав свеобухватан начин демократска и цивилна контрола војске као стручне институције може одвијати у складу са правним поретком државе и њеним демократским принципима и вредностима, уз обезбеђивање адекватног нивоа транспарентности и одговорности војске за свој рад.

Из члана 29. Закона о Војсци Србије можемо закључити да се демократска и цивилна контрола војске остварује и тако што се прописи о Заштитнику грађана који се односе на заштиту и остваривање права грађана примењују и на професионалне припаднике Војске Србије. „Тежња за свеобухватном и ефикасном контролом управе довела је до стварања низа

[374] Војислав Павловић, *Наши војни судови*, Штампарија „Напредак“ - Панчево, Београд 1939, 4.

различитих институционалних и ванинституционалних видова контроле. Поред судске контроле, која постоји у скоро свим земљама, осећала се потреба за постојањем посебне и независне установе која би контролисала не само законитост, већ и целисходност рада управе. Таква институција, под називом омбудсман, створена је у првој половини 18. века, а добила своје данашње контуре почев од шведског устава од 1809. године. Од тада се ова институција шири по целом свету, понегде и са идентичним називом".[375]

Заштитник грађана (омбудсман) као државни орган спада у уставне институције. Идеја настанка ове институције произашла је из потребе заштите људских права и слобода као фундаменталних вредности модерног демократског друштва. Према члану 138. ставови 1. и 2. Устава, „Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава".[376]

Због значаја омбудсмана у нашем правном поретку, Народна скупштина је на основу овлашћења из члана 138. став 6. Устава донела посебан закон о Заштитнику грађана. Одредбама чланова 27. и 28. Закона о Заштитнику грађана прописано је да „Заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи. Поред права на покретање и вођење поступка, Заштитник грађана има право да пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода. Притужбу Заштитнику грађана може да поднесе свако физичко или правно лице, домаће или страно, које сматра да му је актом, радњом или нечињењем органа управе повређено људско или мањинско право и слобода".[377] Примећујемо да Заштитник грађана није суд и да се њему може обратити свако физичко и правно лице наше државе. То се односи и на све професионалне припаднике Војске Србије који подношењем притужбе имају могућност да иницирају контролу поступања војске од стране Заштитника грађана. Та контрола је цивилна јер је Заштитник грађана цивилно лице[378], али је и демократска јер Заштитника грађана бира Народна скупштина као политички орган који има висок степен демократског легитимитета.

Може се рећи да тако Заштитник грађана на посредан начин стиче одређени степен демократског легитимитета који му је потребан за остваривање демократске контроле војске. Заштитник грађана „нема велика правна овлашћења према управи, нити он може мериторно одлучивати о било чему. Главни инструменти његовог деловања су препоруке органима управе, обраћање јавности изношењем уочених недостатака у њиховом раду и подношење

[375] Драган Милков, Институционални вид заштите грађана – омбудсман, *Архив за правне и друштвене науке 1/1992*, 173.

[376] Вид. чл. 138. Устава Републике Србије из 2006. године.

[377] Вид. чл. 27-28. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС", бр. 105/21).

[378] „За Заштитника грађана може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава следеће услове: 1) да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова или високо образовање стечено на основним студијама у трајању од најмање четири године; 2) да има најмање десет година искуства на пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана; 3) да поседује високе моралне и стручне квалитете; 4) да има запажено искуство у заштити права грађана". – *Ibid.,* чл. 7. Важна новина коју је увео овај закон јесте да Заштитник грађана више не мора да буде дипломирани правник као што је то претходно био случај.

извештаја о раду парламенту, који има широк одјек у јавности и у којем не би волео да се нађе ниједан орган управе нити вршилац јавне службе. Снага ове институције је у личном ауторитету њеног носиоца, а не у формалним овлашћењима утврђеним правним прописима“.[379] „То није ни орган управе, ни судски, ни законодавни орган ... Он представља специфични вид спољне, јавне контроле рада, пре свега, управе, у функцији заштите и унапређења остваривања слобода и права човека у једном друштву“.[380] Због специфичне природе војног система, професионална војна лица не могу увек да се обрате Заштитнику грађана јер постоје питања за која он није надлежан. Ту се првенствено мисли на питања која се тичу њиховог права на решавање стамбеног питања. Она су регулисана посебним прописима који важе у војсци. Такође, војне здравствене институције надлежне су за процену здравствене способности лица за службу, а не Заштитник грађана.

У односима Заштитника грађана и профеионалних припадника војске потребно је истаћи да он није њихов адвокат, већ „заштитник који је дужан, за разлику од адвоката, да непристрасно, једнако праведно и разборито, сагледава и оцењује и захтев грађанина чија индивидуална права штити и обавезе и права службеника, њихова ограничења, оптерећеност, некада и њихове велике тешкоће у раду. Заштитник који је дужан, за разлику од адвоката, да грађанину, а када се „случај у питању“ расправља и у јавности - и јавности, пружи објашњење и аргументе да је понашање службеника или органа, односно службе, против којих је поднесена притужба, било у оквиру закона и стандарда, да понашање на које се подноси притужба није у оквиру понашања које обухвата категорија „лоше вршење управе“ - ако је стање стварно такво“.[381]

У упоредном уставном праву разликујемо генералног и специјалног омбудсмана. Генерални омбудсман обавља све надлежности у вези са заштитом права грађана у свим сферама друштвеног живота, а специјални омбудсман то чини само у појединим сферама (нпр. здравство, полиција, војска). У нашој држави омбудсман је генералног типа, што значи да у формалном смислу не постоји уско специјализовани војни омбудсман. Дакле, генерални омбудсман је надлежан да се бави и питањима која се тичу војске, а у оквиру своје унутрашње организације има сектор који је специјализован за контролу безбедносних структура. Контрола безбедносних служби од стране нашег омбудсмана спроводи се у оквиру његове редовне делатности, односно он као институција није настао да би само обављао контролу ових служби. Институција омбудсмана у нашој држави битно је ојачана доношењем новог Закона о општем управном поступку 2016. године. Тада је у наш правни систем уведено да на његову препоруку „орган може, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица“.[382] Ипак, сматрамо да би увођење специјализованог војног омбудсмана као инокосног, независног и надзорног тела побољшало квалитет заштите људских права професионалних припадника војске у нашем правном систему. На тај начин би се превентивно утицало на

[379] Р. Марковић (2009), 487.

[380] Зоран Јовановић, *Заштитник грађана (омбудсман) у правном систему Републике Србије*, у: Станко Бејатовић, Слободе и права човека и грађанина у концепту новог законодавства Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2005, 208.

[381] Мијат Шуковић, О институцији заштитника права грађана (омбудсману), *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*, 496.

[382] Вид. чл. 185. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 - Одлука УС).

сваког професионалног припадника војске да поштује права других лица у војном систему, што би незаконити рад војске као институције у том домену свео на минимум.

Према нашем мишљењу, постоје многобројне предности постојања војног омбудсмана. Он би се искључиво бавио правима професионалних припадника војске, што значи да би то морала бити личност која веома добро разуме специфичности војне дисциплине, хијерархије у ланцу командовања и све прописе који важе у војсци. Адекватно би било да војни омбудсман буде војно лице високог чина (нпр. најмање чина пуковника) које има висок степен личног и професионалног интегритета и вишедеценијско искуство у систему одбране. Самим тим, постојање таквог војног омбудсмана довело би до квалитетнијег и ефикаснијег решавања предмета по поднетим притужбама припадника војске. Поред тога, постојање војног омбудсмана као независног тела несумњиво би смањило страх војника да пријаве своје надређене за незаконито поступање. Независни војни омбудсман могао би да гарантује анонимност лицу које је пријавило незаконити рад неког од надређених, па чак и да му обезбеди заштиту у случају потребе.[383] Уколико војни омбудсман не би био независно тело, постојала би опасност да својим деловањем штити политичке институције које су га изабрале, а не појединце који раде у војсци, те да избегава сукобе са органима политичке и/или војне власти увек када год је то могуће.

Даље, војни омбудсман као независно тело могао би да спречи мобинг, дискриминацију, повреде родне равноправности и друге сличне незаконитости у војсци у далеко већој мери него што то могу органи интерне контроле војске на које увек лакше може да се утиче линијом командовања. Војни омбудсман као специјализован орган могао би и да континуирано прати услове смештаја у касарни, квалитет исхране и заштите на раду, те да предлаже мере за њихово унапређење. Мислимо да би војни омбудсман имао запажену улогу приликом демократске и цивилне контроле војске, нарочито уколико би за свој рад одговарао Народној скупштини. Он би у том случају обезбедио квалитетан ниво транспарентности рада војске у друштву, чиме би је учинио ближом не само грађанима, већ и демократским принципима правне државе. Војни омбудсман би несумњиво допринео и повећању међународне препознатљивости наше државе у овом домену, имајући у виду да би његово увођење у наш војни систем било у складу са постојећим стандардима Европске уније и НАТО у области цивилне контроле безбедносног сектора.

Са друге стране, војни омбудсман, као и све друге институције, има одређене недостатке. Његово увођење у војни систем могло би да изазове велики отпор код припадника војске. Војни систем је по својој природи затворен, те би свако увођење спољашњег надзора његовог функционисања од стране било ког независног тела могло нарушити поверење војника у војску као институцију. Такође, војници би могли да се плаше одмазде у случају да једном независном телу пријаве своје надређене за незаконитости у раду. Да би се тај страх спречио или умањио, институција војног омбудсмана морала би да гарантује анонимност и заштиту сваком војнику који поднесе пријаву. Без тога би увођење војног омбудсмана у наш правни систем вероватно представљало само мртво слово на папиру. Међутим, чак и у случају обезбеђивања адекватног нивоа те анонимности и заштите, не постоји гаранција да до одмазде не би могло да дође јер надређени у пракси на различите начине увек може да сазна ко га је пријавио. За адекватно функционисање институције војног омбудсмана у пракси морала би бити издвојена и значајна новчана средства у буџету. У супротном, могућност његовог адекватног деловања била би сведена на минимум, поготово ако за постојећи обим посла нема довољно запослених који му помажу у раду. Можда и највећи проблем лежи у чињеници да

[383] Поређења ради, генерални омбудсман нема могућност да обезбеди анонимност лицу које је поднело притужбу. А уколико је поднета анонимна притужба, он најчешће уопште и не поступа по њој. Тако је и у нашој држави према члану 28. став 10. Закона о Заштитнику грађана којим је прописано да „Заштитник грађана неће поступати по анонимним притужбама".

би војни омбудсман након спроведеног поступка, као што то чини и генерални омбудсман, доносио препоруке које правно не обавезују, што значи да би се могло очекивати да их војне власти не би поштовале када год процене да тако треба. Стога би увођење институције војног омбудсмана једино имало смисла уколико би му се правним прописима дала могућност да директно интервенише у случају повреде права војника и непосредно санкционише одговорна лица у војсци неком од прописаних санкција.

Адекватна интервенција би несумњиво била могућност да војни омбудсман поништи војне одлуке којима се повређују права војника и да исте преиначи или врати надлежном органу на поновни поступак (уз навођење обавезних инструкција за поступање у том поновљеном поступку). У ситуацији постојања других институција за заштиту људских права у нашој држави (попут генералног омбудсмана, судова, повереника за заштиту равноправности итд.), увођење војног омбудсмана би можда довело до конфузије код великог броја грађана који не би знали ком органу у којој ситуацији треба да се обрате.[384] Постојање различитих институција које су надлежне за исту материју неминовно би довело до тога и да се оправдано постави питање рационалности трошења новчаних буџетских средстава. Све то би повећало бирократију у држави, а уједно и смањило ефикасност у функционисању њеног апарата.

Упркос свим недостацима увођења војног омбудсмана у наш правни систем, сматрамо да предност ипак треба дати свим набројаним квалитетима ове институције. Зато смо мишљења да би институција војног обмудсмана у нашој држави, због свог великог значаја који би неспорно имала, морала бити уставна категорија која је детаљно разрађена законом. Наш предлог у том смислу био би да се после члана 138. Устава Републике Србије дода нови члан 138а. који би гласио: „Војни омбудсман је самосталан и независан орган који штити индивидуална права и слободе професионалних припадника Војске Србије и контролише рад војних органа којима су поверена јавна овлашћења. Војног омбудсмана бира и разрешава Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, у складу са Уставом и законом. Војни омбудсман има право приступа свим информацијама у систему одбране и безбедности државе, у мери неопходној за обављање послова из своје надлежности. Сви државни органи у обавези су да поступају по налозима Војног омбудсмана и да са њим сарађују. Војни омбудсман за свој рад одговара Народној скупштини. О војном омбудсману доноси се закон“.

Оваква уставна норма омогућила би да се и преко војног омбудсмана, као независног тела изабраног од стране парламента да ради мимо војске, остварује демократска контрола оружаних снага. Сматрамо да би у том случају морало да се законом пропише да војни омбудсман најпре мора бити цивилно лице које је пензионисано војно лице (најмање чина пуковника). У супротном, уколико би војни омбудсман био неко ко је активно професионално војно лице, он би формално-правно могао да буде независно тело јер би му радни однос у војсци мировао док је на фукцији војног омбудсмана. Међутим, суштински гледано, питање је да ли би заиста било независности у његовом поступању уколико војска реши да утиче на конкретан предмет. То би могло да умањи објективност и непристрасност у његовом раду, поготово с обзиром на чињеницу да ће се вероватно вратити да ради у војсци по истеку мандата војног омбудсмана.

Само пензионисано војно лице одговарајућег чина и образовања може да има адекватно знање и вишедеценијско искуство у војном систему, што сматрамо да су потребни услови за успешно обављање послова из надлежности војног омбудсмана као независног тела. На такво

[384] Посматрано из другог угла, грађани би у тој ситуацији морали бити свесни да треба да се обрате адвокату као стручном лицу како би разрешио постојећу дилему и одредио динамику и начин даљег поступања у конкретном предмету, што свакако не значи да ће сваки адвокат знати да да одговарајући правни савет.

лице било би јако тешко утицати, па чак и да војска то покушава, из разлога што оно не би имало страх да ће изгубити посао у војсци, а ни разлоге да трпи било какве притиске војних структура. Дакле, јако је важно да то лице буде и одговарајућег образовања како би правилно разумело значај своје улоге, али и могло да квалитетно одговори на све захтеве који произлазе из комплексности те улоге.

Мишљења смо да због специфичности и тежине послова из надлежности војног омбудсмана то треба да буде пензионисани официр правне службе (најмање чина пуковника) који је дипломирани правник. Алтернативно решење би било да то буде активни официр правне службе (најмање чина пуковника) који је дипломирани правник, уз ризик да постоји могућност да његово деловање може да буде пристрасно због чињенице да ће се вероватно вратити да ради у војсци након престанка вршења функције војног омбудсмана како би стекао услове за старосну пензију. Уставна решења која смо предложили у контексту увођења војног омбудсмана нису сама по себи довољна, тј. она би подразумевала још неке промене у нашем Уставу. На пример, члан 55. став 5. требало би допунити навођењем Војног омбудсмана као органа који не сме бити члан било које политичке партије. Члан 99. став 2. тачку 5) требало би допунити навођењем Војног омбудсмана као органа ког бира и разрешава Народна скупштина и надзире његов рад. Такође, било би целисходно омогућити Војном омбудсману право законодавне иницијативе у погледу питања из своје надлежности, те у том смислу допунити члан 107. став 2. Устава.

Сматрамо да би увођење војног омбудсмана у наш правни систем представљало значајан корак ка квалитетнијој и транспарентнијој демократској и цивилној контроли војске, у складу са интересима свих припадника војске и друштва у целини. То би довело до већег поверења свих грађана у рад војске као институције, а поготово припадника војске који би знали да увек постоји могућност да се обрате једном независном телу које снагом свог ауторитета и угледа може да обезбеди остваривање принципа владавине права у војсци у што већој могућој мери и помогне им да остваре своје интересе и права у складу са законом. Увођење институције војног омбудсмана у наш правни поредак подразумевало би и доношење посебног закона (*lex specialis*) чији би предмет регулисања била искључиво ова уставна институција. Друга варијанта би била да се на основу одговарајућег уставног основа допуни постојећи Закон о Заштитнику грађана посебном главом која би регулисала сва питања која се тичу Војног омбудсмана као посебне категорије Заштитника грађана.

Посматрано из другог угла, увођење војног омбудсмана у наш правни систем не би нужно морало да подразумева и промену Устава. Војни омбудсман тада не би био уставна, већ искључиво законска категорија, што би било допуштено јер наш Устав не забрањује његово увођење у наш правни поредак, баш као што је случај и у погледу војних судова. У тој варијанти, све напред наведене правне норме које се тичу Војног омбудсмана морале би бити део постојећег Закона о заштитнику грађана или Закона о војном омбудсману који би евентуално био донет, а не Устава који „ћути“ у погледу постојања Војног омбудсмана не забрањујући притом његово законско нормирање. Оваква правна регулатива Војног омбудсмана на законском нивоу, без претходне промене Устава у том погледу, можда би чак и више одговарала природи ове институције, а уједно и спречила додатно оптерећивање уставног текста.

Дакле, утврдили смо да у уставном поретку наше државе „делују и независни државни органи често називани и четвртом граном власти. То су Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Повереник за заштиту равноправности и Државна ревизорска институција. Ови органи имају значајну улогу у заштити права војника, остваривања приступа информацијама од јавног значаја и транспарентности у раду војске и министарства одбране, борби против

корупције, као и контроли и ревизији утрошка буџетских средстава. Заправо, ови органи захваљујући стручности у одређеним областима и везама са организацијама цивилног друштва имају непроцењиву улогу и вредност у допуњавању контролног рада парламента и осталих институција“.[385]

Није Закон о Војсци Србије у нашем правном поретку једини закон који регулише област демократске и цивилне контроле војске. Веома важан је и Закон о одбрани. Његовом одредбом члана 4. тачка 21) прописано је да „демократска и цивилна контрола Војске Србије посебно обухвата: контролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом“. Примећујемо да је ова законска норма потпуно идентична са одредбом члана 29. став 2. Закона о Војсци Србије. Понављање текста одређене правне норме једног закона у другом закону сувишно је и нема неког смисла. Вероватно да је намера законодавца била да демократску и цивилну контролу дефинише у оба најзначајнија закона за функционисање система одбране у нашој држави. У сваком случају, има основа да се у неким будућим изменама и допунама ових закона размотри да се у једном од њих уклони дефиниција демократске и цивилне контроле војске. Правни поредак ипак треба да тежи јасним, прецизним и недвосмисленим правним нормама које се не понављају у прописима исте или различите правне снаге.

Даље, Закон о одбрани дефинише Војску Србије одређујући правне оквире њеног деловања у духу демократске и цивилне контроле војске. Наиме, његовом одредбом члана 4. тачка 5) прописано је да је „Војска Србије организована оружана снага која брани Републику Србију од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке у складу с Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе“. И више је него очигледно да војска приликом обављања своје професионалне делатности мора да поштује не само националне прописе, већ и релевантне принципе међународног права. Будући да Народна скупштина доноси устав и законе, као и да ратификује међународне уговоре које наша држава закључи према правилима међународног јавног права са неком другом државом у области одбране, јасно је да она као политички орган цивилне природе на тај начин утиче на војску у смислу одређивања правних граница њеног фактичког деловања у пракси. Сматрамо да ову законску дефиницију Војске Србије не треба мењати јер, између осталог, прецизно и јасно указује на важност обезбеђивања демократске и цивилне контроле војске у пракси. Са друге стране, не постоји ниједан други пропис који дефинише Војску Србије на исти или другачији начин, те у том смислу ова норма није сувишна. Међутим, сувишно је два пута у истом закону прописати исту дефиницију Војске Србије, што Закон о одбрани управо чини. Наиме, одредбом члана 30. овог закона прописано је да „Војска Србије брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу с Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе“. Одмах наредним чланом дефинисано је и да је Војска „организована оружана снага“.

Дакле, на потпуно идентичан начин је члановима 30. и 31. Закона о одбрани дефинисана Војска Србије као и у члану 4. тачка 5) истог прописа. Сматрамо да је било коју законску одредбу непотребно понављати у истом пропису, те да би у том смислу било потребно кориговати постојећи текст предметног прописа приликом будућих измена и допуна. Ваља истаћи да се значај Закона о одбрани у контексту демократске и цивилне контроле војске огледа и у дефинисању Војног правобранилаштва Министарства одбране. Наиме, одредбама

[385] Владимир Ајзенхамер, Вања Роквић, *Демократизација цивилно - војних односа: упоредно искуство Републике Србије и Републике Турске*, у: Ђорђе Стојановић, Младен Лишанин, Србија и институционални модели јавних политика, Институт за политичке студије, Београд 2016, 225.

члана 107а. Закона о одбрани прописано је да је „Војно правобранилаштво посебна организациона јединица Министарства одбране која предузима правне радње и правна средства ради остваривања и заштите имовинских права и интереса Републике Србије у погледу средстава која користе Министарство одбране и Војска Србије у складу са овим законом. У заступању Министарства одбране и Војске Србије пред судовима и другим надлежним органима, Војно правобранилаштво има положај заступника Републике Србије - Министарства одбране и Војске Србије с правима и дужностима прописаним за државно правобранилаштво, осим заступања пред страним и међународним судовима и арбитражама и пред другим надлежним органима у иностранству“.[386]

Приметно је да Војно правобранилаштво заступа и брани војне интересе пред свим цивилним судовима и другим државним органима који врше демократску и/или цивилну контролу законитости поступања војних органа обављајући послове из своје надлежности. Може се сликовито рећи да Војно правобранилаштво представља адвокатуру војног система чији је задатак да одбрани војне интересе у поступцима и споровима који се воде пред цивилним органима јавне власти. У прилог томе говори и норма из члана 107в. став 3. Закона о одбрани где је прописано да се „трошкови заступања у поступцима пред судом, органом управе и другим надлежним органом признају Војном правобранилаштву по прописима о награди и накнади трошкова за рад адвоката“.[387]

Имајући у виду све претходно изнето у овом поглављу, можемо закључити да принципи функционисања демократске и цивилне контроле војске у нашој држави имају уставно утемељење. Сматрамо да тако треба и да остане због великог значаја који војска има у заштити суверенитета државе, због чега и заслужује своје место у уставу као фундаменталном пропису у држави. Исто се односи и на њену демократску и цивилну контролу чији је циљ да обезбеди остваривање војног професионализма уз поштовање демократије, људских права и начела владавине права. Закон о Војсци Србије и Закон о одбрани у највећој мери разрађују уставне норме о Војсци Србије и њеној демократској и цивилној контроли. Међутим, то чине и многобројни цивилни закони о којима смо говорили, а који се примењују у војсци у одсуству посебне правне регулативе која важи само у војсци (нпр. Закон о раду у погледу одређених питања, Закон о облигационим односима у погледу свих питања која нису регулисана уговорима које закључи Министарство одбране, Закон о општем управном поступку у погледу првостепеног и другостепеног управног поступка који се воде пред надлежним целинама Министарства одбране, Закон о заштитнику грађана итд.). Када се цивилни закон донет од стране Народне скупштине примени у војсци приликом решавања одређене правне ствари, то значи да је Народна скупштина претходно доношењем тог прописа одредила правни оквир поступања војног органа у конкретном предмету. Он не може да поступи како жели, већ је потребно да реши предмет у границама принудних прописа. То даље значи да је цивилни и демократски орган политичке власти доношењем предметног закона усмерио рад војске спречавајући њено евентуално незаконито поступање у конкретним предметима. Управо је то један од начина за остваривање демократске и цивилне контроле војске. Након анализе правног оквира њеног функционисања, у наредном поглављу докторске дисертације изложићемо ко су главни носиоци демократске и цивилне контроле војске и на који начин се остварује у пракси.

[386] Вид. чл. 107а. Закона о одбрани.

[387] Тарифа о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС“, бр. 43/23 и 56/25) јесте важећи објављен пропис - општи правни акт, којим се одређује начин вредновања, обрачунавања и плаћања награда за пружање правне помоћи од стране адвоката или адвокатског ортачког друштва у свим врстама поступака и накнада трошкова у вези са њиховим радом.

2. Носиоци демократске и цивилне контроле Војске Србије и начин и механизми њеног вршења

Одредити све уставне институције и начине на које врше демократску и цивилну контролу војске у српском уставном систему представља наш круцијалан задатак у овој докторској дисертацији. Правни оквир који смо претходно обрадили је свакако од изузетног значаја, али без његовог поштовања у пракси од стране државних органа који контролишу војску он представља само мртво слово на папиру. Анализа ће се односити на Народну скупштину Републике Србије, Владу Републике Србије, Министарство одбране Републике Србије и председника Републике Србије који имају централну улогу у механизмима остваривања демократске и цивилне контроле наше војске и из тог разлога заслужују да буду обрађени у посебном поглављу ове докторске дисертације. Потом ће детаљније бити говора и о судској цивилној контроли војске због њеног значаја у остваривању начела независности судства у контексту контроле поступања војске.

Утицај других важних независних субјеката који врше демократску и цивилну контролу војске (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности полова, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, јавност итд.) већ смо анализирали и нећемо се понављати у том погледу.

2.1. Народна скупштина Републике Србије

„Кључна структурна одлика парламентаризма као система власти садржана је управо у чињеници да парламент представља уставом загарантовани простор активне равнотеже у условима делимичне поделе функција између легислативе и егзекутиве“.[388] У вези са тим, Народна скупштина Републике Србије је уставна институција, што значи да је Устав дефинише и одређује њене надлежности. Чланом 98. Устава прописано је да је она „највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији“.[389] Одмах су наредним чланом Устава дефинисане њене надлежности, у које спадају и „доношење и мењање устава, доношење закона и других општих аката из надлежности Републике Србије, одлучивање о рату и миру и проглашавање ратног и ванредног стања, надзирање рада служби безбедности и усвајање стратегије одбране“.[390] У члану 140. Устава одређено је да Народна скупштина одлучује „о употреби Војске Србије ван граница Републике Србије“.[391] Све ове

[388] Лидија Баста Посавец, Парламентаризам као начело конституционализације политике, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*, 433.

[388] Миодраг Јовичић, Парламентарни систем насупрот председничком и скупштинском систему, *Архив за правне и друштвене науке 1/1992*, 33.

[389] Вид. чл. 98. Устава Републике Србије из 2006. године.

[390] *Ibid.,* чл. 99. став 1. тачке 1), 5), 6), 7) и 9).

[391] „Упућивање Војске Србије и других снага одбране у међународне војне операције могуће је само у складу са Уставом Републике Србије и међународним правом. Одлука о томе доноси се за сваку конкретну операцију уз

надлежности Народне скупштине односе се на систем одбране, а неке од њих не односе се само на овај систем. Значајне су за функционисање демократске и цивилне контроле војске коју врши у својству цивилног органа политичке власти. То се најпре односи на њену надлежност да у уставном систему доноси и мења Устав и законе којима се успостављају темељи војске и њене демократске и цивилне контроле. Већ смо објаснили да се ту првенствено мисли на Закон о Војсци Србије и Закон о одбрани, али и на друге цивилне законе који се примењују у војсци. Ипак, треба имати у виду да „у фази стварања политике одбране и закона који регулишу Војску, Народна скупштина Републике Србије има ограничену улогу. Већу улогу имају надлежне стручне, правне и друге службе у ресорним министарствима владе, пре свега у Министарству одбране, Министарству спољних послова и Министарству финансија. Народна скупштина Републике Србије има одлучујућу улогу у процесу утврђивања да ли постојећа политика Владе у области одбране иде у сусрет потребама грађана, па, уколико је то потребно, може да захтева ревизију те политике“.[392]

Примећујемо и да наш Устав не садржи изричито уставно овлашћење Народне скупштине да врши надзор над радом војске. Наиме, њиме је прописано да Народна скупштина надзире рад служби безбедности, а чланом 4. став 1. Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07 и 72/12) одређено је да у службе безбедности спадају Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација, и Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, као органи управе у саставу Министарства одбране.[393]„Обавештајне службе традиционално имају двоструку улогу. С једне стране ове службе су дужне да прикупе тајне податке о страним државама или организацијама, да их анализирају и на основу тога изврше потребне процене како би државни врх успешније спроводио зацртану политику. Истовремено, службе су дужне да заштите тајне податке у сопственој држави, онемогућавајући и отежавајући деловање обавештајних служби других земаља“.[394]

процену да је учешће Војске у тој операцији у складу са националним, безбедносним, одбрамбеним и спољнополитичким интересима државе, односно интересу земље да допринесе безбедности на светском, европском или регионалном нивоу старањем о очувању међународног права и мира. Осим ових спољних елемената значајних за међународни углед земље, учествовање у мисијама има други важан аспект – лична искуства и знања која током мисије, а у контакту са представницима осталих држава, усвајају припадници Војске Србије“. - Ирис Бјелица Влајић, Војска Србије као чинилац међународне сарадње и евроинтеграција, *Војно дело 3/2021*, 57.

[392] Нђо Даниловић, Савремени односи између државне власти и војске из угла науке о политици, *Војно дело 3/2021*, 75.

[393] У циљу разумевања различитости војних служби безбедности, указујемо да су Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 88/09, 55/12 - одлука УС и 17/13) дефинисане разлике у надлежности између ове две агенције. Чланом 5. тог закона прописано је да је „Војнобезбедносна агенција (ВБА) надлежна за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије у оквиру које обавља безбедносне, контраобавештајне и остале послове и задатке од значаја за одбрану Републике Србије, у складу са законом и прописима донетим на основу закона“. Чланом 24. истог закона прописано је да је „Војнообавештајна агенција (ВОА) надлежна за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца“. Ти подаци и информације су војног, војно-политичког, војно-економског карактера или се ради о другим подацима и информацијама усмереним из иностранства према систему одбране Републике Србије, који се односе на пролиферацију наоружања и војне опреме и претње тероризмом.

[394] Милан Милошевић, *Неки аспекти реформе државне управе у области безбедности*, у: Зборник Факултета цивилне одбране, Факултет цивилне одбране, Београд 2001, 126.

Језичким тумачењем напред цитиране законске норме закључујемо да се скупштински надзор над радом војске у нашој држави односи само на одређене целине Министарства одбране. Међутим, систематским тумачењем Устава и других прописа долази се до закључка да Народна скупштина, имајући у виду њене надлежности у систему одбране, неспорно има велику улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле целокупне војске, а не само њених одређених делова. Поред Устава, то потврђује и Закон о одбрани у делу о надлежностима Народне скупштине у систему одбране. Чланом 9. став 1. тог закона прописано је да „Народна скупштина доноси законе и друга општа акта у области одбране и остварује демократску и цивилну контролу Војске Србије". Даље, у ставу 2. истог члана прецизиране су надлежности Народне скупштине у систему одбране тако што је прописано да „Народна скупштина у области одбране одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање; усваја Стратегију националне безбедности Републике Србије; усваја Стратегију одбране Републике Србије; усваја Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије; доноси законе о потврђивању међународних уговора у области одбране и војне сарадње; прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању; одлучује о употреби Војске Србије ван граница Републике Србије; одлучује о висини средстава за финансирање потреба одбране; разматра остваривање Плана одбране Републике Србије; надзире рад служби безбедности и врши и друге послове одређене законом".[395]

Дакле, Закон о одбрани понавља уставну норму да Народна скупштина „надзире рад служби безбедности". Тај надзор мора бити заснован на њиховој подређености цивилним политичким органима власти у које и Народна скупштина спада. Начин на који га Народна скупштина врши конкретизован је чланом 16. Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије. Њиме је прописано да „Народна скупштина обавља надзор над радом служби безбедности непосредно и преко надлежног одбора Народне скупштине. Одбор нарочито: надзире уставност и законитост рада служби безбедности; надзире усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије; надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад; разматра и усваја извештаје о раду служби безбедности; разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности служби безбедности; покреће иницијативе и подноси предлоге закона из надлежности служби; разматра предлоге, петиције и представке грађана који су упућени Народној скупштини у вези са радом служби безбедности и предлаже мере за њихово решавање и о томе обавештава подносиоца; утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду служби и њихових припадника и о томе доноси закључке; извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима".[396]

За разлику од Одбора за контролу служби безбедности, у Народној скупштини постоји и Одбор за одбрану и унутрашње послове који „разматра: предлог закона и другог општег акта из области војне, радне и материјалне обавезе, мобилизације, ванредног и ратног стања, статусних и других питања професионалних припадника Војске Србије, војног школства, међународне сарадње у области одбране и војне сарадње; одржавања јавног реда и мира,

[395] Вид. чл. 9. Закона о одбрани.

[396] Вид. чл. 16. Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије („Службени гласник РС", бр. 116/07 и 72/12). Овај члан закона је буквално преписан у члану 66. Пословника о раду Народне скупштине („Службени гласник РС", бр. 20/12 – пречишћен текст), што је сувишно са аспекта правне нормативе, али целисходно у смислу да су у једном пропису - парламентарном пословнику побројане надлежности свих парламентарних одбора.

окупљања грађана; безбедности саобраћаја на путевима; безбедности државне границе и контроле преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу; боравка странаца; промета и превоза оружја, муниције, експлозивних и других опасних материја из делокруга министарства надлежног за унутрашње послове; заштите од пожара; држављанства; јединственог матичног броја грађана; пребивалишта и боравишта грађана; личне карте; путне исправе; међународне помоћи и других облика међународне сарадње у области унутрашњих послова, укључујући и реадмисију; илегалне миграције; азила; друга питања која се односе на: Војску Србије, одбрану Републике Србије, производњу, промет и превоз наоружања и војне опреме и упућивање припадника Војске Србије и других снага одбране у мултинационалне операције ван граница Републике Србије; стратегију националне безбедности и стратегију одбране; питања у вези с остваривањем парламентарне контроле Војске Србије и одбрамбеног система; предлог буџетских средстава потребних за деловање Војске Србије и врши контролу трошења тих средстава; извештај Министарства одбране, који министар одбране тромесечно подноси Одбору, у току заседања Народне скупштине; питања из области јавне и државне безбедности; извештај о раду министарства надлежног за унутрашње послове о стању безбедности у Републици Србији, достављен Народној скупштини на њен захтев; као и друга питања из области одбране и унутрашњих послова".[397]

Закон о одбрани, такође, понавља и уставне норме да Народна скупштина одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, као и да усваја стратегију одбране. Интересантно је да Устав не помиње да Народна скупштина усваја Стратегију националне безбедности Републике Србије као стратешки документ који је хијерархијски виши од Стратегије одбране, а помиње да усваја Стратегију одбране као хијерархијски нижи акт. Вероватно да се ради о случајном пропусту уставотворца који би требало отклонити приликом промене Устава како би усвајање Стратегије националне безбедности Републике Србије као најзначајнијег акта у овој области било прописано актом најјаче правне снаге у држави, а не само законом као што је тренутно случај.

Можемо закључити да Народна скупштина има посебне надлежности у систему безбедности које су таксативно наведене Уставом и законима. Те надлежности су углавном законодавног, надзорног, контролног и буџетског карактера. Члан 29. став 3. Закона о Војсци Србије прописује да Народна скупштина врши демократску и цивилну контролу војске у складу са својим надлежностима, дакле како смо претходно и описали.

Ефективност те контроле зависиће и од политичког капацитета и воље посланика, али и од „отворености" војног система демократским вредностима. Чињеница да Народна скупштина усваја Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије и разматра његово остваривање јасно указује да без активне улоге Народне скупштине у анализи и функционисању система одбране и националне безбедности нема развоја војске на дужи рок, а самим тим ни развоја њене демократске и цивилне контроле и одбрамбене функције државе уопште. Једино политички орган високог степена демократског легитимитета, попут ње и шефа државе, може контролишући војску да обезбеди да она приликом свог професионалног деловања води рачуна о поштовању принципа и вредности демократије, људских права и правне државе уопште.

Истичемо још и да запажена улога Народне скупштине у демократској и цивилној контроли војске, која се у највећој мери остварује преко Одбора за одбрану и унутрашње послове, представља *condicio sine qua non* постојања модерне демократске државе која почива на принципима владавине права. Шеф државе је најчешће инокосни орган власти и нема физичког капацитета да као појединац контролише целокупну војску у сваком сегменту и

[397] Вид. чл. 49. Пословника о раду Народне скупштине.

сваком тренутку. Народној скупштини је, због своје гломазне структуре и већег броја народних посланика различите стручности у саставу, једноставније да то чини на свеобухватан начин. Макар би тако требало да буде. Можда је баш та изузетно важна улога Народне скупштине у области демократске и цивилне контроле војске разлог зашто наш уставотворац није желео да изричито наведе да је председник Републике врховни војни командант и тиме га учини доминантним у овој области. Међутим, оно што је наш уставотворац заборавио (или се потрудио да макар тако делује) јесте да изостављање речи „врховни" не мења суштину која јасно произлази из духа устава и других прописа у погледу предметног питања.

Посматрано из супротног угла, може се догодити да Народна скупштина као гломазно представничко тело буде инертнија у области одбране него шеф државе који као део извршне власти има свој војни кабинет који се ажурно и енергично бави претежно војним питањима и односима са Министарством одбране. „Сектор безбедности је веома сложено поље, у којем парламенти морају да контролишу питања као што су набавка оружја, контрола наоружања и борбена готовост/приправност војних јединица. Не поседују сви посланици довољно знања и стручности да се тим питањима баве на ефикасан начин",[398] а може бити и да поједине то не интересује јер се просто воде искључиво партијским интересима приликом контроле војске. Зато је „одавно у моди да се исмејавају Парламенту као неком месту, најбољој радњи – причаоници или у грубљој варијанти некој рутинској ствари, која пружа основну споредну разоноду од „правог" политичког посла и владе".[399] Зоран Крстић зато и појашњава да „у политичком животу једне земље парламент може да буде стварни носилац врховне законодавне власти и респектабилна институционална полуга моћи само ако се у њему одвија релативно аутономан политички живот и уколико представља истински отворену политичку арену за дискусије, дебате и сучељавања различитих мишљења или ставова о важним државним питањима".[400]

Народна скупштина доноси законе који се тичу војске, одређује војни буџет, контролише војску и стара се о законитости рада војних служби безбедности. Она обезбеђује транспарентност у раду војске путем јавних седница и извештаја доступних јавности. Што је мања улога Народне скупштине у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске, то су веће шансе да војска приликом свог стручног деловања наруши демократске принципе и тековине модерног цивилизацијског друштва не водећи рачуна о интересу народа који је посредно контролише управо преко својих представника у Народној скупштини. Важи и обрнуто. Да ли ће до тога доћи у пракси, фактичко је питање које се разликује од државе до државе, од случаја до случаја. Оно што смо неспорно утврдили јесте да Народна скупштина има важну улогу у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске и обезбеђивању поштовања принципа владавине права у држави.

Са друге стране, парламент је, ипак, у нашем уставном систему у сенци извршне власти. „Парламент је централна институција у систему владавине, само у теорији али не и у пракси. На делу је очигледна тенденција супрематије егзекутиве (превласти извршне власти). Парламент све мање контролише своју агенду (дневни ред), под притиском је моћних лоби група - формалних и неформалнихм постоји општи ртренд смањења степена поверења грађана у парламент. Парламент је снажан само у Уставу, али уставна и реална моћ парламента не кореспондирају. Формално, парламент је носилац народног суверенитета, највиша власт у

[398] David Beetham, *Парламент и демократија у XXI веку: водич ка доброј пракси*, Програм Уједињених нација за развој (УНДП) Србија, Београд 2013, 137.

[399] Andrew Adonis, *Парламент данас*, ИТП Унирекс, Подгорица 1996, 29.

[400] Зоран Крстић, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије Београд, Београд 2008, 14.

теорији хоризонталне поделе власти, али истовремено, парламент је испражњен од реалне моћи“.[401] Миодраг Јовичић зато и истиче да „савремени развој друштва води у организацији власти двема последицама: једна је јачање улоге државе, а друга концентрација све више власти у малом броју руку ... ово друго само по себи значи преношење тежишта власти на егзекутиву“.[402]

2.2. Влада Републике Србије

„Влада је настала као саветодавни орган краља. Док је краљ имао политичку превласт у односу на парламент, влада је била његова. У периоду преласка политичке власти с краља на парламент, влада се „приближила“ парламенту. Успостављањем централне политичке позиције парламента, влада је постала орган који „извире“ из парламента, црпи свој демократски легитимитет из парламента и политички одговара парламенту“.[403] Ипак, временом је у данашњим државама „влада постала моћна и утицајна у сфери вођења унутрашње и спољне политике, потискујући из тога све више парламент, и то пре свега из сфере спољне политике. Влада се свуда и све више намеће као орган који води и утврђује политику земље; она је моторна власт у свакој земљи – не само иницијативна него и директивна; не само предлагач него све више и законодавна власт, па по томе превазилази и најшире логично тумачење и објашњење ове функције. Овај преображај владе, њена промењена физиономија и улога (по којој је све мање извршна а све више решавајућа власт) последица је све јаче улоге државе, ширења њених овлашћења са класичних послова очувања реда и поретка у сферу регулисања значајних и конкретних друштвених, економских, политичких и других питања од интереса за свакодневни живот људи“.[404]

Самим тим, Влада представља главни оперативни орган егзекутиве у нашем уставном систему. Њен положај одређен је чланом 122. Устава којим је прописано да је она носилац извршне власти у Републици Србији, чиме је јасно стављена у доминантнији положај у односу на председника Републике као другог дела егзекутиве. „Дуализам извршне власти у парламентарном систему нужно отвара питање које се тиче како односа између шефа државе и владе, тако и односа између парламента и владе. Док се од шефа државе очекује да своју функцију остварује симболично, представљајући јединство нације, дотле је на влади моћ политичке акције, коју она остварује преко своје уставне надлежности да води општу политику државе“.[405]

---

[401] Славиша Орловић, *Парламент као епицентар демократије*, у: Славиша Орловић, Искушења парламентаризма, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд 2013, 29. Вучина Васовић појашњава да се„преамбициозно замишљен, предимензиониран или преоптерећен парламент у пракси брзо претвара у немоћну или манипулативну институцију која иде на руку управо оним политичким моћницима или властодршцима који не желе и не трпе било какав а најмање парламентарни вид контроле“. - Вид. у: Вучина Васовић, Дилеме и контроверзе парламентаризма, између парламентарног романтизма и парламентарног нихилизма, *Архив за правне и друштвене науке 1/1992*, 18.

[402] М. Јовичић (1992), 33.

[403] Владан Петров, Марко Станковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022, 299.

[404] Владан Михајловић, *Влада и њен значај у настанку и развитку модерне парламентарне демократије*, у: Срђан Ђорђевић, Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд 2004, 347.

[405] Ирена Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2011, 141.

Међутим, у уставном животу ситуација није увек тако једноставна. Некада шеф државе може бити личност изузетног политичког капацитета и харизме. То му може омогућити да преузме улогу политичког лидера у држави, као и да у народу стекне већу популарност и ефективну моћ од владе.[406] Овакав лидер временом изграђује „култ личности“.[407] Теоријски посматрано, реалније је да до тога дође ако су шеф државе и већина чланова владе припадници исте политичке опције. У супротном, влада тешко да би дозволила да у механизмима власти доминантну улогу има шеф државе који припада другој политичкој опцији у односу на политичку опцију владајуће парламентарне већине из које је произашла влада. Практично посматрано, постоји пуно спољних чинилаца који утичу на однос политичке моћи владе и шефа државе у друштву, попут карактеристика друштвеног амбијента, менталитета и политичке културе народа, економских, културолошких и социолошких параметара развоја друштва итд.[408]

Независно од тога, надлежности сваке Владе, какву год реалну моћ да има, прописане су чланом 123. Устава. Према овом члану, „Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом и врши и друге послове одређене Уставом и законом“.[409] Одмах примећујемо да су надлежности Владе општег карактера и да у Уставу нема таксативно

---

[406] „Кад председник Републике ради оно што, по Уставу, треба да ради Влада, он не само да врши туђе послове него избегава сваку одговорност за то вршење јер је председник, за разлику од Владе, политички неодговоран ... Политичка одговорност је, једноставно, одговорност за погрешан, штетан и рђав рад, због којег, кад је реч о раду владе, влада одговара парламенту, а кад је реч о председнику републике, он не одговара никоме ... Међутим, председник Републике може одговарати само због повреде Устава, што је правна или кривична одговорност, а не и одговорност за нецелисходан рад, што је политичка одговорност“. - Ратко Марковић, *Са уставне осматрачнице*, ЈП Службени гласник, Досије студио, Београд 2017, 275-276.

[407] „Када се одлуке препусте једном човеку, вођи, лидеру, онда је нужно наћи оправдање за то нарушавање „колективног одлучивања“, с обзиром на вредности и прописе који стичу једнакост и равноправност. Раширена је наметнута претпоставка да нико не може боље водити партију или државу од постојећег челника, па је у општем интересу да је он води и одлучује јер најбоље зна ... Хор ласкаваца и полтрона обасипа јавност похвалама вође до обожавања и смишља читаве ритуале којима се изражава дивљење његовом генију. За изградњу „култа личности“ позајмљени су многи религијски ритуали, култне радње и технике“. - Вид. у: Драгољуб Мићуновић, *Демократија, популизам, ентропија*, Архипелаг, Београд 2018, 145-146. Међутим, Морис Диверже наводи да рано детињство има кључну улогу у формирању личности сваког појединца, па и оног који је изградио свој „култ личности“. „Најпостојанија основа психоанализе је у томе да читаво рано детињство има одлучујућу важност у формирању психологије појединца. У том раном детињству родитељи играју битну улогу: преко њих се човек најпре дефинише у односу на друштво. Затим ови родитељски односи утицаће, несвесно, и на све друге његове друштвене односе, а нарочито на односе у области ауторитета“ што обухвата и политичко - војне односе који почивају на односима моћи и хијерархије. „Ове теорије о значају раног детињства имају биолошку основу коју је Фројд недовољно нагласио... - Вид. у: Морис Диверже, *Увод у политику*, Савремена администрација, Београд 1966, 27.

[408] Проблем утицаја спољних чинилаца на одређене промене јако је чест у друштвеним наукама. „Ако се узме у обзир било које историјско, социолошко, економско или друго дело у коме се обрађује промена друштвених и културних феномена, констатоваћемо да аутори увек постављају проблем спољних чинилаца, основа, променљивих вредности, као елементе од утицаја на промене које изучавају. Ако се, на пример, неки аутор пита зашто се породица мењала у протеклом стогодишњем периоду, он ће своје аргументе потражити у променама као што су индустријски услови, густина насељености становништва, законодавство, биолошки чиниоци, сунчеве пеге или климатски услови“. - Вид. у: Питирим Сорокин, *Друштвена и културна динамика*, ЈП Службени лист СРЈ Београд, ЦИД Подгорица 2002, 565-566.

[409] Вид. чл. 123. Устава Републике Србије из 2006. године.

наведених, посебних надлежности Владе у систему одбране (као што је случај са надлежностима Народне скупштине). То значи да се све набројане надлежности које Влада иначе има као носилац извршне власти односе и на војни систем.

Дакле, на првом месту Министарство одбране као део Владе предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте који се тичу војске, а потом их и извршава када ступе на снагу након објављивања у Службеном гласнику Републике Србије. Логично је што је Министарство одбране стручни носилац израде текста закона који се односе на војску, будући да ниједно друго министарство нема компетентан кадар за писање закона из војне материје. Влада свакако утврђује и води политику одбране посредством Сектора за политику одбране Министарства одбране које „у оквиру свог делокруга, предлаже и спроводи политику одбране, извршава законе и међународне уговоре, општа акта Народне скупштине, Владе и акта председника Републике из области одбране“.[410] У циљу лакше комуникације и координације са Министарством одбране, председник Владе у свом кабинету најчешће има саветника за безбедносна питања. Влада врши надзор над радом свих министарстава која улазе у њен састав, а усмерава и усклађује и њихово функционисање у циљу креирања заједничких праваца државне политике које и војска потом спроводи. Некада се може десити да министар[411] у свом јавном наступу одступи од званичне политике Владе чији је члан, што може имати одређених политичких последица.

Надлежности Владе у систему одбране прецизиране су гломазним чланом 12. Закона о одбрани који ћемо цитирати у целости због великог значаја који Влада има у функционисању система одбране и остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске. „Влада утврђује и води политику одбране, предлаже и извршава законе и општа акта Народне скупштине која се односе на одбрану. Влада у области одбране нарочито: подноси Народној скупштини заједно с председником Републике предлог за проглашење ратног и ванредног стања; усваја Процену војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље, на предлог министра одбране; предлаже Народној скупштини усвајање Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегије одбране Републике Србије и Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије; доноси акционе планове за спровођење Стратегије националне безбедности Републике Србије и Стратегије одбране Републике Србије; усваја Стратегијски преглед одбране Републике Србије и Средњорочни план и програм развоја система одбране, на предлог министра одбране; усваја План одбране Републике Србије, осим Плана употребе Војске Србије и Плана мобилизације Војске Србије; предлаже Народној скупштини доношење закона из области одбране, безбедности и Војске Србије; предлаже Народној скупштини доношење закона о потврђивању међународних уговора из области одбране и војне сарадње; доноси Смернице за израду Плана одбране Републике Србије, на предлог министра одбране; усваја Годишњи извештај о стању припрема за одбрану и о томе извештава Народну скупштину; одобрава планове одбране органа државне управе и утврђује њихову организацију за рад у ратном и ванредном стању; прописује мере приправности субјеката система одбране у ратном и ванредном стању, осим приправности Војске Србије; предлаже председнику Републике спровођење мера приправности и општу и делимичну мобилизацију, осим мобилизације Војске Србије; одлучује о одређивању правних лица који су од значаја за одбрану Републике Србије; одлучује о одређивању производа и услуга од

[410] Вид. чл. 14. став 1. Закона о одбрани.

[411] Занимљиво је поменути да реч „министар“ потиче „од латинске речи minister, која значи буквално „слуга“. И, заиста, средњовековни министри били су само владаочеве слуге ... Поред свога скромног имена, баш су ове слуге имале пресудни значај у државном управљању“, што значи да су министри одувек били јако важни политички чиниоци државног апарата иако порекло назива њихове функције баш и не указује да су били моћни, већ, потпуно супротно, да су некоме служили и самим тим били у подређеном положају. - Вид. у: Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд 1980, 114.

посебног значаја за одбрану Републике Србије; одређује врсте инвестиционих објеката и просторних и урбанистичких планова од значаја за одбрану и ближе уређује начин и поступак постављања захтева и обавештавања надлежних органа за припремање, доношење и спровођење просторних и урбанистичких планова и обавеза инвеститора објеката од значаја за одбрану при пројектовању, изградњи и реконструкцији тих објеката по којима су дужни да поступају у складу са законом; одлучује о оснивању и укидању војношколских и војних научноистраживачких установа, о њиховом укључивању у образовни и научноистраживачки систем Републике Србије и о оснивању буџетских фондова за потребе обезбеђења средстава за финансирање војног образовања и војне научноистраживачке делатности; прописује начела и критеријуме за унутрашње уређење и систематизацију радних места у Министарству одбране, на основу предлога министра одбране; прописује критеријуме за распоређивање грађана и материјалних средстава за потребе одбране и попуне Војске Србије, на основу предлога министра одбране; прописује начела и критеријуме за организацију служби криптозаштите у Републици Србији, на предлог Министарства одбране; прописује начин и поступак спровођења мобилизације, осим мобилизације Војске Србије, као и начин и поступак извршавања војне, радне и материјалне обавезе у ратном и ванредном стању, на предлог Министарства одбране; прописује начин, поступак и мере заштите поверљивих проналазака значајних за одбрану, на предлог Министарства одбране; прати и усмерава истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме; предузима мере за стварање, употребу, коришћење, обнављање и размештај резерви за потребе одбране и обезбеђује средства за финансирање посебних задатака у одбрани у ратном и ванредном стању, на основу предлога ресорних министарстава; одлучује о броју и распореду изасланстава одбране Републике Србије и војних представништава Републике Србије у иностранству, на предлог министра одбране и врши и друге послове одређене законом".[412]

Примећујемо да Влада има многобројне надлежности у систему одбране. Мишљења смо да се предметна законска регулатива у погледу њених надлежности које се тичу војске не би требало мењати јер даје добре резултате у пракси. Макар је за сада тако. Као што је демократска и цивилна контрола војске у модерним европским државама незамислива без парламента као „камена темељца демократије", тако је незамислива и без Владе као главног оперативног органа извршне власти у систему одбране, али и Министарства одбране као централног дела тог система. „У ратном и ванредном стању, Влада спроводи одлуке Народне скупштине и председника Републике, које се односе на функционисање државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника на територији Републике Србије; прелазак државних органа с мирнодопске на организацију утврђену за ратно и ванредно стање и њихово функционисање према плановима одбране и предузимање мера за извршавање међународних обавеза у вези с поступањем с ратним заробљеницима, страним држављанима и њиховом имовином".[413]

У члану 29. став 3. Закона о Војсци Србије није изричито наведено да Влада врши демократску и цивилну контолу војске, али Влада се свакако може подвести под формулацију „и други државни органи" из тог члана, имајући у виду да обавља предметну контролу војске у складу са својим надлежностима како смо претходно и објаснили. Поређења ради, Народна

[412] Вид. чл. 12. Закона о одбрани. Примећујемо да се на крају ове опширне законске норме налази генерална клаузула „врши и друге послове одређене законом". Она омогућује да Влада у складу са важећим прописима обави неограничени број додатних послова који нису претходно таксативно наведени у овом члану закона, будући да би у овој преопширној законској норми било немогуће навести апсолутно све послове које Влада у пракси обавља.

[413] Вид. чл. 13. Закона о одбрани.

скупштина је у том члану закона изричито наведена. Претпостављамо да ју је законодавац именовао и ставио на прво место јер је њена улога најчешће кључна за очување фундаменталних постулата владавине права и поштовање демократских принципа у држави. То свакако не умањује значај и улогу Владе у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске, поготово што у смислу остваривања уставног начела поделе власти „представници Владе учествују у раду Народне скупштине при усвајању закона и других општих аката које је предложила Влада“[414] и који се тичу војске. Суштина је да све најважније уставне институције у држави успоставе кохезиону сарадњу ради остваривања циљева и праваца државне политике у складу са свим прописима у држави.[415] То се управо односи и на сарадњу Владе са Народном скупштином која ју је изабрала, али и са Министарством одбране као делом Владе који представља централну окосницу војног система у држави.

2.3. Министарство одбране Републике Србије

За Министарство одбране можемо рећи да спада у цивилне управне институције које контролишу војску. Та контрола је и демократска и цивилна јер министра одбране као цивилно лице, на предлог мандатара за састав Владе, бира Народна скупштина као цивилни политички орган високог степена демократског легитимитета. Стандард модерних демократских европских држава је да министар одбране мора бити цивилно лице. У Министарству одбране запослени су и многи други цивили који обављајући послове из своје надлежности утичу на функционисање војног система вршећи контролу поступања војних лица у циљу обезбеђивања законитости у њиховом раду.

Дакле, министар одбране није једини цивил у војном систему који може да контролише поступања војних лица, што практично значи да цивилну контролу војске врше сви цивили који у њој раде у границама својих надлежности и овлашћења. Међутим, неспорно је да је утицај председника републике и министра одбране највећи у том смислу и да ћемо се зато њима као уставним категоријама и бавити у контексту конкретне теме. „Министарство се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области. Министарством руководи министар. Министар представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства. Министар је одговоран Влади и Народној скупштини за рад министарства и стање у свим областима из делокруга министарства“.[416]

Надлежности и улога Министарства одбране као цивилне институције у систему одбране дефинисане су чланом 14. Закона о одбрани. Њиме је прописано да „Министарство

[414] Вид. чл. 38. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - одлука УС, 72/12, 7/14 – одлука УС, 44/14 и 30/18 - др. закон).

[415] „Оно што изгуби на војном плану, политика државе надокнађује вештом дипломатијом и тако непрекидним усклађивањем напора снага на војном, дипломатском, економском, етичком и другом плану, она своје основне ставове супротставља и усаглашава с противничким и закључује мир. При томе је веома битно да се избегавају две неповољне крајности у које политика може бити доведена. Прва, да своју снагу и потенцијале у рату не истроши до потпуне изнурености и, на тај начин, упропасти будућност сопственог народа, па и своју сопствену будућност ... Друга се односи на слепо повођење за успешним дејствима војске на ратиште - без размишљања о каснијим ефектима“. - Вид. у: Момчило Сакан, Однос политике и војске у рату, у: *Теоријско стручни часопис за питања заштите, безбједности, одбране, образовања, обуке и оспособљавања Дефендологија 2/1998*, 12.

[416] Вид. чланове 22. и 23. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон).

одбране, у оквиру свог делокруга, предлаже и спроводи политику одбране, извршава законе и међународне уговоре, општа акта Народне скупштине, Владе и акта председника Републике из области одбране. Министарство одбране обавља послове који се односе на: израду предлога Процене војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље; израду нацрта Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегије одбране Републике Србије и Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије и усвајање документа за њихову разраду; израду предлога акционих планова за спровођење Стратегије националне безбедности Републике Србије и Стратегије одбране Републике Србије; предлагање Доктрине Војске Србије; израду предлога Стратегијског прегледа одбране Републике Србије; израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране; израду предлога годишњег извештаја Владе о стању припрема за одбрану; израду нацрта закона из области одбране, безбедности и Војске Србије, здравствене заштите и здравственог осигурања војних осигураника, војног образовања, производње наоружања и војне опреме и друго; израду нацрта закона о потврђивању међународних уговора у области одбране и војне сарадње и закључивање административних уговора за њихово извршавање; израду платформи за вођење преговора и закључивање међународних уговора у области одбране и војне сарадње и њихово извршавање; закључивање међународних уговора о сарадњи с министарствима и оружаним снагама других држава и закључивање административних уговора за њихово извршавање (протоколи, меморандуми и др.)“[417], као и све друге послове који су методом таксативне енумерације наведени у наставку члана 14. Закона о одбрани. Све ове послове министар одбране обавља доносећи наређења, одлуке, наредбе, налоге решења и друге одлуке.

Закон о министарствима је далеко концизнији што се тиче надлежности Министарства одбране у нашој држави. Може се рећи да овај закон донекле конкретизује Закон о одбрани у том погледу, али уједно и упућује на њега у погледу оних послова које сам изричито не наводи. Према члану 14. став 1. Закона о министарствима, „Министарство одбране обавља послове државне управе који се односе на: политику одбране, стратегијско планирање у области националне безбедности и одбране, планирање развоја система одбране, војну доктрину; међународну сарадњу у области одбране; планирање, припремање и учешће у мултинационалним операцијама; планирање и припремање мобилизације грађана, државних органа, привредних друштава, других правних лица, предузетника и Војске Србије за извршавање задатака у ванредном и ратном стању; цивилну одбрану и обучавање за одбрану земље; учешће у цивилној заштити; планирање мера и радњи за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ванредном и ратном стању; војну, радну и материјалну обавезу; организовање веза и крипто заштите за потребе државних органа и Војске Србије; усклађивање организације веза и информатичких и телекомуникационих система у Републици Србији за потребе одбране; безбедност значајну за одбрану; уређивање и припремање територије Републике Србије за потребе одбране; вођење јединствене евиденције о војним непокретностима и збирне евиденције покретних ствари; истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме; опремање и наоружавање Војске Србије и других снага одбране; војно образовање; здравствену заштиту и здравствено осигурање војних осигураника; научноистраживачки рад и издавачку делатност од значаја за одбрану; статусна и друга питања професионалних припадника Војске Србије, као и друге послове који су одређени законом којим се уређује одбрана и другим законима“.[418]

Имајући у виду многобројне надлежности Министарства одбране у систему одбране, као и да се на његовом челу налази министар одбране као цивилно лице и да постоји велики

[417] Вид. чл. 14. Закона о одбрани.

[418] Вид. чл. 14. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 128/20, 116/22 и 92/23 – др. закон).

број запослених који су такође цивилна лица, закључујемо да цивили имају важну улогу у начину на који Министарство одбране обавља послове из своје надлежности. Министар одбране доноси многобројне одлуке, решења, наредбе, а запослени у Министарству одбране учествују у изради истих. Улога министра одбране је прилично специфична у нашем правном систему. Он представља спону између цивилне власти и војног система која обезбеђује њихово усклађено функционисање у држави. Наиме, министар одбране као цивилно лице политички одговара за свој рад Влади и Народној скупштини. Као члан Владе, он је у обавези да поступа по инструкцијама председника Владе и Владе као колективног органа. Можемо рећи да је министар одбране потчињен председнику Владе у политичкој хијерархији. Са друге стране, министар одбране је у војној хијерархији потчињен председнику Републике као врховном команданту војске и у обавези је да поступа по смерницама и наређењима која му доставља Војни кабинет председника Републике. Због сложене природе функције коју обавља, један део Кабинета министра одбране задужен је за односе са Владом, а други део за односе са организационим целинама Министарства одбране и Војске Србије.

Министар одбране је приликом вршења своје функције обавезан да поштује Устав и законе извршавајући одлуке Владе и председника Републике Србије и омогућујући тиме да све војне активности буду под демократским и цивилним надзором. Све што се очекује од министра одбране захтева његову изузетну ажурност, проактивни приступ и адекватан ниво знања и искуства. Само такав министар одбране може у потпуности и адекватно обављати своју функцију. Знање које има не мора се односити на војне науке јер је министар одбране најпре представник народа тј. цивилна политичка личност која контролише војску уз помоћ својих стручних сарадника и саветника. Мишљења смо да то не треба мењати у нашем правно-политичком систему. У војсци ради пуно војних лица и неопходно је да неко цивилно лице на врху хијерархијски устројене пирамиде командовања и руковођења обезбеди да војска функционише поштујући демократске принципе и систем владавине права. То цивилно лице мора бити високо позиционирано у хијерархији система одбране јер само тада има одговарајући степен ауторитета који је неопходан да би војска поступала у складу са његовим смерницама и налозима. Цивилна лица која су на највишим политичким функцијама у војсци могу да усмеравају и утичу на њен рад. То су, несумњиво, председник Републике и министар одбране. На функционисање војске суштински могу да утичу и друга цивилна лица која се налазе на нижим функционалним дужностима у Министарству одбране, али свакако у мањој мери односно искључиво у границама својих функционалних надлежности.

Поред демократске и цивилне контроле војске, Министарство одбране обавља и једну врсту унутрашње контроле војске коју врше војна лица. Наиме, сама војска контролише да ли се у њеном раду поштују прописи. Ту самоконтролу врши Инспекторат одбране као стручна служба Министарства одбране. Чланом 16. Закона о одбрани прописано је да „Министарство одбране обавља послове инспекцијског надзора у вези са извршавањем закона у области одбране и од значаја за одбрану и Војску Србије, прописа донетих на основу тих закона, планова и мера државних органа, организација и Војске Србије, као и друге послове одређене овим законом, а који се односе на припреме за одбрану; спровођење одлука и аката органа управљања системом одбране; инспекцијски надзор над оперативним и функционалним способностима команди, јединица и установа Војске Србије, по одобрењу или налогу председника Републике; инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: рад Министарства одбране и Војске Србије; радни односи професионалних припадника Војске Србије у Војсци Србије и распоређених у Министарство одбране; општи управни поступак и посебни управни поступци; инспекцијски надзор над организацијом телекомуникационо-информатичког обезбеђења, криптозаштите и других облика заштите информација у Министарству одбране, Војсци Србије и другим субјектима од значаја за одбрану; инспекцијски надзор материјалног и финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника у Министарству одбране и Војсци Србије;

инспекцијски надзор над применом закона, других прописа, стандарда одбране и техничких захтева за производе у области грађевинске делатности у Министарству одбране и Војсци Србије; инспекцијски надзор над применом прописа о: безбедности и здрављу на раду; забрани дискриминације; равноправности полова; заштити од злостављања на раду; заштити од изложености запослених дуванском диму на радном месту и у радној околини; заштити животне средине; заштити од пожара и експлозија; заштити животиња, намирница и предмета опште употребе у Министарству одбране и Војсци Србије (ветеринарска заштита); заштити и безбедности у метролошкој делатности; инспекцијски надзор над применом прописа о заштити животне средине у војним постројењима и војним складиштима; инспекцијски надзор над применом прописа којима је уређена здравствена заштита војних осигураника и рад војноздравствених установа и друге послове одређене посебним законом или на захтев надлежног органа".[419]

Значајно је истаћи и да припадници Криминалистичко - истражне групе Војне полиције извршавају задатке спречавања, откривања и расветљавања кривичних дела у Министарству одбране и Војсци Србије поступајући у складу са критеријумом територијалне надлежности. Поред органа војне полиције, службе безбедности (ВБА и ВОА) такође контролишу функционисање војске са аспекта своје функционалне надлежности, а њихов рад контролишу цивилни органи: Народна скупштина и генерални инспектор Министарства одбране. „Увођењем институције генералног инспектора у оквиру Министарства одбране Србије, као и адекватним уређењем рада унутрашње контроле на нивоу Војнобезбедносне агенције (ВБА), односно Војнообавештајне агенције (ВОА), новим законским решењима појачани су механизми надзора и контроле двеју војних служби".[420] „Генералног инспектора поставља Влада на период од пет година, на предлог министра одбране, уз мишљење Савета за националну безбедност. Генерални инспектор је одговоран за рад министру одбране. Генерални инспектор подноси извештај о спроведеној контроли најмање једном годишње надлежном одбору Народне скупштине. Генерални инспектор не може бити члан политичке странке, нити обављати другу јавну функцију"[421], чиме се обезбеђују објективност и независност у његовом раду.

2.4. Председник Републике Србије

Приликом разматрања улоге Владе Републике Србије у области демократске и цивилне контроле војске и систему одбране уопште, указали смо да је председник Републике део извршне власти. Међутим, његова овлашћења су „искључиво уставна категорија, за разлику од овлашћења Народне скупштине и овлашћења Владе, која су уставна и законска категорија. Она се, као и овлашћења Уставног суда, могу утврђивати само у Уставу. Штавише, Закон о председнику Републике каже: „Уставом одређене надлежности председника Републике могу се разрадити законом или другим прописом само ако то Устав изричито допушта или ако налаже њихова природа".[422] Имајући у виду наведено, чланом 112. Устава прецизно су дефинисане његове надлежности, па тако „председник Републике: представља Републику

[419] Вид. чл. 16. Закона о одбрани.

[420] Радојица Лазић, *Контрола служби безбедности у Србији*, ЈП „Службени гласник", Факултет за дипломатију и безбедност, Београд 2023, 260.

[421] Вид. чл. 54. Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији.

[422] Р. Марковић (2009), 326.

Србију у земљи и иностранству; указом проглашава законе, у складу с Уставом; предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа; предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом; поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе; прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника; даје помиловања и одликовања; врши и друге послове одређене Уставом. Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије".[423]

Чињеница да председник Републике представља државу у земљи и иностранству значи да је његова улога да својим присуством персонификује власт која му је поверена од стране народа и да изражава државно јединство и суверености државе. „Државно јединство у уставноправном смислу не значи некакво апсолутно јединство свих са свима, које практично не постоји у савременим државама ... Апсолутно јединство је идеално замишљена конструкција, јер оно у пракси не постоји и као последица тога је јасно да председник не може вршити своју функцију на тај начин да ће сви грађани бити задовољни ... Заправо, делује ми да бити гарант државног јединства значи нешто друго и да се мисли на правно, односно уставноправно јединство. У складу са тим, председник би требало да буде гарант опстојаности уставног поретка, односно његових основних вредности".[424] Владан Петров напомиње да „изражавати државно јединство не значи само представљати државу „споља и изнутра" и вршити власт без активног политичког супстрата. Управо супротно, то значи оличавати суверености државе и државну вољу, учествовати у њеном исказивању, бити фактор који обједињује друге политичке власти, али их, у извесном смислу, и наткриљује ... Не може политичка власт, а власт председника Републике ког бирају грађани као носиоци суверености је управо таква, бити неутрална. Питање је да ли може, пошто није неутрална, да буде модераторна или посредничка".[425]

Присуство председника Републике може бити и у својству војног команданта на одређеним војним свечаностима или догађајима. Такође, он указом проглашава све законе у Републици Србији након што их Народна скупштина усвоји. То се односи и на војне законе. Устав му допушта и да у складу са законом командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Овиме је дат правни основ да законодавац разради уставну надлежност председника Републике која се тиче војске. Било би непримерено оптеретити уставни текст надлежностима председника Републике у систему одбране, већ је далеко логичније да се војним законом детаљно разради уставна норма која се тиче односа председника Републике и војске. Зато је Законом о Војсци Србије у члану 17. то и учињено. Њиме је прописано да председник Републике „одлучује о употреби Војске Србије и командује Војском Србије у миру и рату; утврђује основе развоја и опремања Војске Србије; утврђује основе мирнодопске и ратне организације Војске Србије; одређује родове и службе Војске Србије, на предлог министра одбране; уређује систем командовања у Војсци Србије и прати спровођење система командовања; усваја План употребе Војске Србије и наређује њену

[423] Вид. чл. 112. Устава Републике Србије од 2006. године.

[424] М. Станић (2018), 207.

[425] В. Петров (2018а), 27. Потпуно супротно, Дарко Симовић сматра да „Констанова идеја о неутралној власти, на прави начин, погађа смисао улоге шефа државе у савременом рационализованом парламентаризму. Сагласно Констановој замисли, реч је о власти која је „у исти мах више и посредничка, која нема интереса да ремети, већ да одржава равнотежу", будући да „прави интерес тог шефа није ни најмање да једна власт обори другу, већ да се све испомажу, слажу и складно делују"". - Вид. у: Дарко Симовић, *Како до неутралне модераторне власти председника Републике Србије?*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 32.

употребу; доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије, на предлог министра одбране; поставља и разрешава начелника Генералштаба, уз мишљење министра одбране; поставља, унапређује и разрешава официре на формацијска места за која је прописан чин генерала и одлучује о престанку њихове службе, на предлог министра одбране; наређује спровођење мера приправности Војске Србије у случају ратног или ванредног стања; наређује мобилизацију Војске Србије; доноси основна правила и друга акта која се односе на употребу Војске Србије; доноси Правило службе Војске Србије и друга правила којима се уређују унутрашњи ред и односи у вршењу војне службе; обавља и друге послове командовања Војском Србије, у складу са законом". Такође, то је учињено и чланом 11. Закона о одбрани. Њиме је прописано да „Председник Републике, у складу са законом, командује Војском Србије. Председник Републике у области одбране нарочито: подноси заједно с Владом Народној скупштини предлог за проглашење ратног и ванредног стања; даје сагласност на нацрт основних докумената планирања развоја; усваја Доктрину Војске Србије, на основу предлога министра одбране и даје сагласност на нацрт осталих основних стратегијско-доктринарних докумената; наређује спровођење Плана одбране Републике Србије; усваја План мобилизације Војске Србије; наређује спровођење мера приправности, општу и делимичну мобилизацију; усваја План употребе Војске Србије и наређује њену употребу; доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије; поставља и разрешава начелника Генералштаба Војске Србије, уз мишљење министра одбране и врши и друге послове одређене законом. За обављање ових послова председник Републике доноси: указе, директиве, наређења, наредбе, смернице, одлуке, правила и друга акта. Председник Републике образује војни кабинет за послове из своје надлежности у области одбране. Председник Републике своја овлашћења у области одбране може пренети на министра одбране, осим одлучивања о употреби Војске Србије, одлучивања о постављењима, унапређењима и разрешењима официра која су у надлежности председника Републике на основу закона и овлашћења за доношење стратегијско-доктринарних и планских докумената чије је доношење у законској надлежности председника Републике".[426]

Сувишно је што законодавац у два различита закона понавља исту норму да председник Републике поставља и разрешава начелника Генералштаба Војске Србије, уз мишљење министра одбране. Сматрамо да је сасвим довољно да то буде прописано једним законом. Даље, из цитираних уставних и законских норми јасно закључујемо да председник Републике Србије командује војском у миру и рату. Иако Устав не наводи експлицитно да је он врховни војни командант, сматрамо да то јасно произлази из његових таксативно наведених надлежности које се тичу војске. Свакако да има и супротних схватања у теорији. „Употребом придева „врховни" на суптилан начин јавности се упућује порука противуставне садржине, према којој председник има (неку, било какву) супериорну функцију у уставном уређењу (које, заправо) нема ... Не постоји ниједан разлог да се као носилац демократске и цивилне контроле, која је над Војском Србије предвиђена сажетом одредбом чл. 141. Устава Републике Србије, ексклузивно прогласи председник, а не Народна скупштина. Овом закључку води и чињеница да је аутор Устава пропустио (може се претпоставити - свесно) да изричито прогласи да Војска Србије има врховног заповедника, као што је поступила убедљива већина уставописаца у Европи, било да ту функцију додели председнику (републике) или монарху".[427]

Према нашем ставу, чињеница да је Уставом недвосмислено прописано да једино председник републике командује војском значи да је он врховни војни командант и да то ни на који начин не умањује улогу Народне скупштине у демократској и цивилној контроли

[426] Вид. чл. 11. Закона о одбрани.

[427] В. Микић, 185-189.

војске. Питање командовања војском је једно питање, а демократска и цивилна контрола војске је шира категорија. Свакако да је делом ова контрола војске повезана управо и са командовањем од стране цивила у систему одбране. Надлежности тих цивила, првенствено председника републике и министра одбране, „уређене су одредбама Закона о Војсци Србије на такав начин да се ствара утисак како је идеја њиховог аутора било увођење правог „система кочница и равнотежа“ између два пола извршне власти у земљи (члана Владе с једне стране и председника с друге). Пример представља решење према којем председник „командује“, а министар одбране „руководи“ Војском Србије, али таквом закључку води читање и бројних других одредаба Закона о Војсци Србије“.[428] У сваком случају, битно је да постоји добра сарадња и комуникација између министра одбране и председника републике која почива на интегритетима њихових личности. На тај начин се може допринети складном функционисању система одбране у држави и његове демократске и цивилне контроле. То је јако тешко обезбедити у условима тзв. кохабитације када постоји неподударање председничке и парламентарне већине. Уколико је председник републике члан једне политичке партије, а министар одбране неке друге, може се догодити да њихови различити политички ставови и мишљења доведу до њихових различитих погледа на функционисање војске. То може ометати војску у стручном и професионалном ангажовању и деловању. Како се то не би догодило, потребно је да председник републике као врховни војни командант занемари своје политичке ставове приликом војног командовања и узме у обзир стручна мишљења војних лица која га саветују пре доношења одлука, а све у циљу очувања стабилности система одбране и безбедности државе у целости.

Ипак, сматрамо да није једноставно у било којој ситуацији занемарити политичка убеђења јер у пракси неко лице постаје председник републике управо захваљујући свом претходном политичком ангажовању у одређеној политичкој партији и победи на изборима. Постоје различита мишљења у теорији. Милош Станић сматра да „је неопходно уставноправно „покидати“ везе између непосредно изабраног председника и политичке странке. Лишен страначке моћи шеф државе би се морао кретати унутар уставних овлашћења, јер му за ефективну власт фали страначки механизам. Такав шеф државе представљао би државу и све њене грађане и бивао још бољим посматрачем и контролором владиног деловања о чему би износио свој критички суд читавој јавности“[429], што се свакако односи и на деловање Министарства одбране као дела Владе. Са друге стране, Дејан Милић указује да би било лицемерно забранити председнику републике да буде члан политичке партије. „Хоће ли неко ступањем на функцију шефа државе постати толико натприродно биће да заборави основе и резултате своје вишегодишње политичке борбе и одрекне се суштински политичке партије чије му је одрицање формално наметнуто? Неће, наравно. Не делује ли, у том контексту, формално ограничење учествовања у реалној политици, помало наивно, помало лицемерно“.[430]

---

[428] *Ibid.,* 187-188.

[429] М. Станић (2018), 222.

[430] Д. Милић, 247-248. Јелена Вучковић сматра да „треба имати у виду да се овде налазимо на терену судара уставноправне форме и политике, као и да идеалних уставних решења нема и да и „најбоља“ решења деформише политичка целисходност и лични карактер људи који су на челу институција. Ово последње је толико моћан фактор да даје за право свима који тврде да институције чине људи, што се директно рефлектује на односе председника Републике и Владе“. - Вид. у: Јелена Вучковић, *Однос председника Републике и Владе у Уставу и уставном законодавству Републике Србије*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 98.

У сваком случају, уставна забрана чланства председника републике у политичкој партији повећала би вероватноћу да он приликом командовања у војсци буде потпуно растерећен страначких интереса и искључиво фокусиран на стручност и професионализам војске у вршењу њене делатности. Међутим, сматрамо да је то тешко остварив у пракси. Формална забрана чланства председника републике у политичкој партији не би била гаранција да ће он након победе на изборима суштински престати да буде уз политичку партију захваљујући којој је и постао председник републике. Дакле, чињеница да председник републике формално није члан партије не значи да и суштински није уз партију, поготово с обзиром да јој „дугује“ свој мандат у смислу да вероватно не би ни постао председник републике да није био њен члан. Са друге стране, погрешно би било посматрати надлежности председника републике искључиво кроз призму војске и њених интереса. Он је, ипак, на првом месту политичка личност са високим степеном демократског легитимитета, а надлежност да врши демократску и цивилну контролу војске путем ланца командовања само је једна од његових бројних надлежности.

Немогуће је да председник републике приликом командовања не узме у обзир дефинисане правце државне политике и развоја војске и система одбране у целости. Улога председника републике као врховног команданта војске управо и јесте да успостави логичку нит између државне политике и војске и обезбеди адекватну реализацију дефинисаних циљева. Самим тим, не би имало никаквог смисла да војска као заштитник уставног поретка и безбедности државе функционише независно од државне политике. Из тог разлога, не видимо сметњу да остану на снази постојећа уставна и законска решења која се тичу положаја и улоге председника републике у систему одбране, будући да се у пракси одлично остварују. То значи да нема дилема у погледу постојеће правне регулативе. Неспорно је да је председник Републике врховни војни командант, без обзира што реч „врховни“ није изричито прописана у Уставу и законима. Та чињеница произлази из систематског тумачења важећих прописа и духа Устава и релевантних закона, на начин како смо претходно и објаснили. Уосталом, немогуће је да апсолутно све у важећим прописима буде прописано на изричит начин. Да је то могуће, не би имало никаквог смисла постојање логичког, циљног и систематског тумачења права. Шта више, у том случају не би било ни разлога да постоје у нашој правној доктрини.

Једна од надлежности председника Републике је да даје помиловања и одликовања. Помиловање као акт из надлежности председника републике који се односи на тачно одређено лице треба разликовати од амнестије као акта из надлежности Народне скупштине који се односи на неодређени број лица. У вези са тим, члановима 109. и 110. Кривичног законика је и прописано да се „Лицима која су обухваћена актом амнестије даје ослобођење од кривичног гоњења или потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замењује се изречена казна блажом казном, даје се рехабилитација или се укидају поједине или све правне последице осуде. Помиловањем се поименично одређеном лицу даје ослобођење од кривичног гоњења или потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замењује се изречена казна блажом казном или условном осудом, даје се рехабилитација, одређује краће трајање одређене правне последице осуде или се укидају поједине или све правне последице осуде“.[431] У контексту теме ове докторске дисертације, предметна надлежност председника Републике значи да он као цивилно лице које је врховни војни командант има могућност да помиловањем ослободи од кривичног гоњења одређено војно лице које је учинило кривично дело, као и да га потпуно или делимично ослободи од извршења сваке казне (па и затвора као најтеже казне) у случају да је осуђен правноснажном пресудом цивилног кривичног суда за учињено кривично дело. На тај начин се доводи у питање примена уставних начела поделе власти, независности судске власти и једнакости грађана пред законом. Наиме, ако је већ судска власт

[431] Вид. чл. 109. и 110. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19 и 94/24).

надлежна да суди у кривичним споровима и одлучује да ли је одређено војно лице учинило кривично дело, извршна власт не би требало да има ништа са тим. Једино тако би се могла обезбедити потпуна примена уставних начела независности судске власти и једнакости свих грађана пред законом. Међутим, како ни судије нису савршени правници који знају сваку правну норму нашег правног поретка, јасно је да и они могу да погреше. Зато њихове одлуке морају бити предмет одређеног преиспитивања чак и након правноснажности.

Да ли је најадекватније да то преиспитивање врши баш председник Републике као лице које уопште не мора бити дипломирани правник по струци, друго је питање. Ипак, будући да управо такво преиспитивање постоји у нашем уставном поретку захваљујући институту помиловања, могућа је ситуација да председник Републике измени цивилну судску одлуку тако што ће помиловати војно лице које је осуђено за кривично дело убиства. Мала је вероватноћа да се тако нешто догоди у пракси јер би врховни војни командант тиме дао лош пример осталим војним лицима, а поједине чак можда и мотивисао да чине кривична дела. Међутим, ако је кривично осуђено војно лице које је блиско сарађивало са врхом политичке власти, не би било нереално очекивати да буде помиловано. Да ли би председник Републике тиме злоупотребио право помиловања, фактичко је питање које би се морало ценити на основу релевантних околности сваког конкретног случаја. Оно што је сигурно јесте да би председник Републике тиме нарушио начело демократске и цивилне контроле припадника војске од стране судске цивилне власти. Он би кориговањем кривичне осуђујуће пресуде донете од стране стручног цивилног суда суштински поништио дејства судске цивилне контроле и у одређеној мери је тиме и обесмислио, посебно имајући у виду да је он као врховни војни командант коначно одлучио да ли ће војно лице ићи на издржавање казне затвора или не. Зато сматрамо да професионалне припаднике Војске Србије треба изузети из примене института помиловања из надлежности председника републике, све у циљу остваривања цивилне контроле војске и свих њених припадника од стране цивилног правосуђа у пуном обиму и капацитету.

Тиме се наравно не би дирало у надлежности председника Републике Србије да командује војском и врши демократску и цивилну контролу над њеним радом у границама својих надлежности и овлашћења. Цивилну контролу војске у судским споровима треба да врше судови, без могућности да било ко мимо њих то чини. Предложена измена у погледу института помиловања подразумевала би допуну члана 110. Кривичног законика која би се могла извршити додавањем става 3. који би гласио: „Помиловање се не може дати војном лицу“. Појам војног лица већ је одређен чланом 112. истог закона којим је прописано да се „војним лицем сматра професионални војник (професионални официр, професионални подофицир, официр по уговору, подофицир по уговору и војник по уговору), војник на одслужењу војног рока, студент војне академије, ученик војне школе, лице из резервног састава док се као војни обвезник налази на војној дужности и цивилно лице које врши одређену војну дужност“. Устав у контексту предложене допуне закона не би морао да се мења. Посматрано из другог угла, сматрамо да би предложена норма могла бити део и уставне материје јер би се њоме ограничила предметна надлежност председника Републике која је уставна категорија.

Такође, ни Закон о помиловању не би морао да се мења. Ствар је процене политичке власти да ли ће у одређеном друштвено-политичком тренутку одлучити да сузи надлежност председника Републике у погледу категорије лица која могу бити помилована. Свакако да увек има простора да се тим изменама обухвати још нека категорија лица, а не само војна лица. Наша идеја може послужити као иницијатива за разматрање само ако Министарство правде Републике Србије, као стручни носилац израде Кривичног законика, процени да га је потребно мењати у том делу. То до сада није био случај вероватно из једног од два разлога: или то питање није било предмет интересовања стручне јавности до сада или је било предмет

интересовања, али се од тога одустало имајући у виду да шеф државе у највећем броју страних европских држава има право помиловања које укључује и војна лица.

2.5. О цивилној судској контроли војске

О појединим другим субјектима који су значајни за демократску и цивилну контролу војске већ смо говорили. Овде првенствено мислимо на Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (где смо обрадили и начин на који јавност може да врши демократску и цивилну контролу војске) и цивилне судове као делове судске власти. Тада смо образложили разлоге због којих сматрамо да би увођење војног омбудсмана и војног правосуђа у великој мери допринело побољшању квалитета заштите људских права војних лица и демократске и цивилне контроле у нашој држави уопште. Из тих разлога овде се нећемо понављати.

Оно о чему нисмо говорили јесте организациона структура цивилног судства у нашој држави. Њу је потребно детаљније објаснити како би било потпуно јасно у којим случајевима и под којим условима цивилни судови имају могућност да судећи врше цивилну контролу поступања војске и њених припадника. За ту контролу одмах морамо рећи да није и демократска јер се цивилне стручне судије не бирају на изборима по демократским критеријумима, већ се бирају одлуком Високог савета судства као стручног тела у тој процедури и, што је најважније, по стручним мерилима.[432] „Стручни органи треба да се конституишу тако да процедура њиховог формирања гарантује да ће у те органе ући најстручнији, што само по себи значи да о томе не могу одлучивати нестручни људи из политичких органа. Политички органи пак конституишу се тако да процедура њиховог формирања гарантује да ће у те органе ући они који имају, тј. уживају највећу политичку подршку у датом друштву, што се показује резултатима на изборима ... Дакле, легитимно конституисање стручних органа није само оно које је сагласно уставним одредбама било какве садржине него је то конституисање које ће омогућити да заиста стручни, и то најстручнији људи буду у стручним органима, па и у судству и у тужилаштву наше земље“.[433]

---

[432] Међутим, није у свим државама увек тако. „Према основу легитимности, разликују се два начина одређивања судија. Први се јавља у две варијанте, јер почива на непосредној или посредној демократској легитимности судске власти. Непосредна демократска легитимност подразумева да судије бирају грађани, а посредна да их бира народно представништво. Други начин одређивања судија заснива се на легитимности струке. Судска власт као неполитичка власт, да би била независна, мора извирати из себе саме. То је избор судија посредством посебног, самоуправног тела, правосудног савета. Два модела одређивања судија међусобно се прожимају у случајевима, који су у упоредном праву најчешћи, састављањем правосудног савета, не само од судија, већ и од политичких људи (министар правде, чланови парламента итд)...“ - Вид. у: Владан Петров, *Избор судија упоредно и у Републици Србији – предлози за промену устава*, у: Един Шарчевић, Владан Петров, Судије у правном систему, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013, 40-41. Такође, ни у нашој држави није увек искључиво Високи савет судства бирао судије као што је то данас случај. „Утицај судства на избор судија не постоји. Судије бира Народна скупштина, на предлог њеног Одбора за правосуђе, али највећи утицај у поступку избора има министар правде...“, што јасно указује на политизацију у поступцима избора судија у нашој држави све до доношења последњих измена устава 2021. године које, пак, опет нису у потпуности искључиле политички утицај приликом одабира судија... - Вид. детаљније у: Весна Ракић Водинелић, Зоран Ивошевић, *Модели закона о судовима и судијама*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2001, 11.

[433] Јасминка Хасанбеговић, *Ка уставним амандманима о правосуђу: ка независном правосуђу у Србији, или пак у супротном смеру*, у: Зборник радова Правног факултета у Нишу 78/2018, 18.

„Садржина судске функције јесте дакле вршење правосуђа, једна материја која је по својој садржини различна како од функције законодавства тако и од функције управљања. И законодавство и управа у динамици државног живота, једним нужним редом ствари, заснивају се и на политичким моментима, што је нарочито случај са модерном парламентарном државом. Судска власт остала је ван ових момената, несумњиво зато, што природа њене функције и важност интереса о којима она расправља, сама већ не допушта произвољност и арбитрарност код њених органа“.[434]

Имајући у виду Уставом утврђено начело поделе власти, пођимо од саме природе судске власти и важећих уставних одредби. „Оснивање, укидање, врсте, надлежност, подручја и седишта судова, састав суда и поступак пред судовима уређују се законом. Највиши суд у Републици Србији је Врховни суд. Забрањено је оснивање преких, привремених или ванредних судова. Судија је независан и суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом. Забрањен је сваки непримерен утицај на судију у вршењу судијске функције“. [435] Међутим, шта се тачно подразумева под независношћу судства?

„Поједини аутори сматрају да је нужно раздвојити бар два могућа значења принципа независности судства. Тако се у теорији разграничава лична судијска независност која подразумева самосталност и слободу судије у одлучивању, без различитих индивидуалних притисака и утицаја, и с друге стране, институционалну независност судова и судија, односно способност судија и судова да раде свој посао без ослањања на неку другу институцију или групу ... Скоро све државе света би се могле похвалити да поседују независност судства *de iure*, тј. да су правним актима, а пре свега уставом установљене гаранције независног судства. Али, с друге стране, принцип независности судства захтева и *de facto* независност, односно остваривање нормативно гарантованих принципа у пракси, с чиме би се могао дичити изузетно мали број држава“,[436] што отвара проблем неподударања између нормативног и реалног као што је случај код номиналних устава.

У сваком случају, из напред цитираних уставних одредби јасно произлази да је законом уређено који су судови и у којим случајевима надлежни да судећи врше демократску и цивилну контролу војске. Ту се мисли на Закон о уређењу судова. Чланом 4. овог прописа конкретизована је независност судске власти на начин да је „судска власт независна од законодавне и извршне власти. Судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби. Свако је дужан да поштује правноснажну и извршну судску одлуку. Помиловањем или амнестијом изречена казна може се, без судске одлуке, опростити у целини или делимично“.[437] Приметна је нелогичност у овом члану. Нетачно је да судску одлуку може преиспитивати само суд у

[434] Данило Данић, *О судској власти*, Штампарија Ж. Мацаревић, Београд 1932, 7.

[435] Вид. чланове 143. и 144. Устава Републике Србије.

[436] Дарко Симовић, *Институционална јемства судијске (не)зависности у Републици Србији*, у: Един Шарчевић, Владан Петров, Судије у правном систему, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013, 91-92. Љиљана Благојевић у истом зборнику наводи да „независност судије, најједноставније речено, значи да треба створити такве услове у друштву да судија може слободно остваривати своја правосудна овлашћења, без „уплитања“ било страна у спору, било других грана власти (нарочито извршне), или медија и центара моћи оличених у појединцу или некој организацији, компанији и сл.“. - Вид. у: Љиљана Благојевић, *Високи савет судства као гарант независности правосуђа у Републици Србији*, у: Един Шарчевић, Владан Петров, Судије у правном систему, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013, 11.

[437] Чл. 4. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 10/23).

законом прописаном поступку, када председник Републике као орган извршне власти и Народна скупштина као орган законодавне власти могу помиловањем и амнестијом опростити казну изречену судском одлуком. Поставља се питање како је онда судска власт независна од законодавне и извршне власти како пише у Уставу.

Независно од тога, ставићемо акценат на надлежност судова у предметима који се тичу војске. У кривичним поступцима који се воде против војних лица за кривична дела учињена против Војске Србије (чланови 394 - 430 Кривичног законика), у првом степену је увек надлежан виши суд, а у другом апелациони суд. Са друге стране, када војно лице учини било које друго кривично дело у својству грађанина (дакле, док не поступа у служби), надлежан у првом степену је основни или виши суд. Који ће суд то бити, зависи од прописане казне за кривично дело које му се ставља на терет. „Основни суд у првом степену суди за кривично дело за које је као главна казна предвиђена новчана казна или казна затвора до десет и десет година ако за поједино кривично дело није надлежан други суд и одлучује о молби за престанак мере безбедности или правне последице осуде за кривично дело из своје надлежности".[438] У другом степену, надлежан је виши суд ако се ради о кривичном делу за које је прописана новчана казна и казна затвора до пет година, а у свим другим случајевима надлежан је апелациони суд.

Што се тиче парничних поступака које води војска, правило је да најчешће суди основни суд у првом степену. Закон о уређењу судова у члану 24. прописује да „основни суд у првом степену суди у грађанскоправном спору ако за поједини грађанскоправни спор није надлежан други суд и води извршни и ванпарнични поступак, осим ако законом није друкчије прописано. Основни суд у првом степену суди у стамбеном спору; спору поводом заснивања, постојања и престанка радног односа; о праву, обавези и одговорности из радног односа; о накнади штете коју запослени претрпи на раду или у вези са радом; спору поводом задовољавања стамбених потреба на основу рада". Језичким тумачењем цитиране законске норме закључујемо да у појединим грађанскоправним споровима може бити стварно надлежан и неки други суд у првом степену, а то је виши суд.[439] Апелациони суд никада не поступа у првом степену. Видимо и да је основни суд надлежан у свим парничним поступцима до којих долази по тужби запосленог против војске за накнаду претрпљене штете на раду или у вези са радом.[440] Међутим, ако је запослени у војсци жртва дискриминације и злостављања на раду (мобинга), биће стварно надлежан виши суд у првом степену. Може се догодити и обрнуто, тј. да војска претрпи штету поступањем свог запосленог у служби. „Припадници Војске Србије дужни су да надокнаде штету коју у вези са обављањем службе намерно или крајњом непажњом нанесу Републици Србији. Постојање штете, висину штете, околности под којима је штета настала и одговорност за штету утврђује министар одбране или старешина кога он овласти. Министар одбране, односно старешина кога он овласти и припадник Војске Србије

[438] *Ibid.,* чл. 24. став 1.

[439] „Виши суд у првом степену: суди у грађанскоправном спору ако вредност предмета спора омогућује изјављивање ревизије; у спору о ауторском праву и сродним правима и заштити и употреби проналаска, индустријског дизајна, жигом заштићених ознака, ознаке географског порекла, топографије полупроводничких производа и права оплемењивача биљних сорти ако није надлежан други суд; у спору о оспоравању или утврђивању очинства и материнства; у спору за заштиту од дискриминације и злостављања на раду; у спору о објављивању исправке информације и одговора на информацију због повреде забране говора мржње, заштите права на приватни живот, односно права на лични запис, пропуштања објављивања информације и накнаде штете у вези са објављивањем информације". - *Ibid.,* чл. 25. став 1. тачка 7).

[440] Виши суд ће бити надлежан једино у ситуацији када вредност предмета спора омогућује изјављивање ванредног правног средства - ревизије, а то је случај када вредност предмета спора износи преко 40.000,00 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе.

могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, а који има снагу извршне исправе. Ако припадник Војске Србије одбије да надокнади причињену штету, накнада штете расправиће се у парничном поступку".[441]

Закон о Војсци Србије регулише и ситуације када припадник војске на раду или у вези са радом проузрокује штету трећим лицима која немају никакве везе са војском. „За штету коју припадник Војске Србије учини трећим лицима у служби и у вези са обављањем службе, одговара Република Србија. Република Србија има право да од припадника Војске Србије тражи повраћај износа исплаћеног трећим лицима само ако је припадник Војске Србије намерно или из крајње непажње нанео штету".[442]

У сваком од претходно наведених случајева доноси се судска пресуда која обавезује војску и супротну страну као парничне странке. Пресуда цивилног суда је извршна исправа у смислу Закона о извршењу и обезбеђењу. „Судска одлука која гласи на давање или чињење постаје извршна ако је постала правноснажна и ако је протекао рок за добровољно испуњење обавезе. Рок за добровољно испуњење обавезе тече од када је извршни дужник примио судску одлуку, ако законом није друкчије одређено. Судска одлука у којој је одређен услов за испуњење обавезе постаје извршна кад услов наступи".[443] По стицању извршности пресуде, ако војска у року за добровољно испуњење обавезе не плати новчани износ на који је обавезана пресудом цивилног суда, супротна страна може против ње покренути извршни поступак у циљу принудне наплате свог потраживања посредством суда и јавног извршитеља. Исто право има војска у случају када добије судски спор.

Против правноснажних судских пресуда војска увек има право да изјави одговарајуће ванредно правно средство прописано законом у циљу њиховог преиспитивања од стране Врховног суда Србије. Након тога, а пре подношења представке Европском суду за људска права у Стразбуру, постоји могућност и покретања уставног спора подношењем уставне жалбе Уставном суду Србије. „Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту".[444] О уставној жалби се доста писало у домаћој и страној уставноправној литератури. Свако детаљније упуштање у њену природу знатно би нас удаљило од теме ове докторске дисертације, те ју је на овом месту довољно само поменути као опцију која војсци стоји на располагању као последње правно средство које на националном нивоу мора исцрпети пре обраћања Европском суду за људска права у Стразбуру. У сваком случају, смисао сваког облика демократске и/или цивилне контроле војске, па и судске, лежи у „успостављању веза војних и цивилних представника, на одређеном нивоу и простору, како би се обострано подржаним активностима допринело достизању пре свега војних, али заједничких интереса".[445]

---

[441] Вид. чл. 173. и 174. Закона о Војсци Србије.

[442] *Ibid.,* чл. 171. ставови 1. и 2.

[443] Члан 43. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС", бр. 106/15, 106/16 – аутентично тумачење, 113/17 - аутентично тумачење, 54/19, 9/20 - аутентично тумачење, 10/23 – др. закон и 91/25).

[444] Члан 170. Устава Републике Србије од 2006. године.

[445] Драган Јефтић, Цивилно-војна сарадња – нова функција војске, *Војно дело 2/2009*, 105.

3. Демократска и цивилна контрола Војске Србије у светлости практичних искустава и проблема и предлози за њено унапређење

„Један од циљева реформе система одбране Републике Србије јесте унапређење демократске и цивилне контроле. Успостављање и спровођење демократске и цивилне контроле формулисано је и као политички стандард од стране великог броја регионалних организација, као што су УН, ОЕБС, НАТО, ЕУ, Савет Европе и други“.[446] То само по себи јасно говори да је наша тема од глобалног значаја и да зато константно треба радити на унапређењу механизама остваривања демократске и цивилне контроле наше војске како бисмо напредовали у процесу европских интеграција.

Суштина писања ове докторске дисертације јесте да се, на бази уочених недостатака у нормативи и пракси које се тичу остваривања механизама демократске и цивилне контроле војске у нашој држави и изабраним европским државама, дају одређени предлози који би, макар према нашем ставу, могли да доведу до унапређења концепта демократске и цивилне контроле војске у Републици Србији у будућности. У том смислу, изнећемо у овој глави уочене проблеме који се тичу предметне материје, као и наше предлоге за решавање истих, при чему ћемо имати у виду хипотезе постављене на почетку овог истраживања.

Наиме, један од предуслова за функционисање државе у модерним републикама и монархијама јесте остваривање демократске и цивилне контроле њене војске. Како смо већ објаснили, нормативно-правни оквир те контроле постоји у нашој држави и на добром је нивоу, с тим да свакако има простора да се унапреди путем измена и допуна одговарајућих прописа, што има смисла једино уколико те измене имају и своју одговарајућу практичну примену. Вреди напоменути да механизми остваривања демократске и цивилне контроле војске у нашој држави показују у пракси одређене недостатке на чијем отклањању треба радити приликом спровођења реформи у будућности. Сматрамо да се на тај начин може повећати поверење грађана у функционисање институција и војске и државе уопште. Који су то проблеми?

На првом месту, нужно је поменути проблем тзв. политизације војске. Сама чињеница да се на врху војне хијерархије налазе цивилни органи политичке власти указује да у пракси често може доћи до утицаја политичких чинилаца на динамику официрског напредовања у служби, поготово када се ради о вишим чиновима. Кадровска постављења на високе дужности у војсци често зависе од политичке воље актуелне власти. То значи да постоји шанса да одређено војно лице нижих стручних компетенција брже напредује у служби од неког ко је стручнији и професионалнији. То брже напредовање обично буде последица процене политичара да се ради о официру подобном за одговарајућу дужност у војсци. До тога обично не долази на транспарентан начин, а понекада су та постављења чак и условљена политичком послушношћу и лојалношћу у пуном капацитету.[447] Имајући у виду нужност постојања

[446] Вања Роквић, *Систем одбране*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд 2017, 281.

[447] „То је за власт веома згодно, јер не мора даље улагати напор да оствари истинску цивилно - војну контролу. Лојалност је замењује. И то није права, нити идеолошка лојалност, него лажна, корумптивно - клановско - страначка лојалност. У тој лојалности, као и раније, испод јавне маске доминира наслеђена квазипатриотска димензија“. - Вид. у: Михајло Басара, *Демократске вредности друштву, војне вредности војсци: то време још*

демократске и цивилне контроле војске, сматрамо да војна лица виших чинова морају бити лица која разумеју политичке околности у држави где живе и раде. Дакле, морају бити ширих погледа на систем одбране у целини. А на цивилним политичарима је да на бази свог знања и искуства процене која су то лица и за које дужности су компетентна. Овај проблем политизације војске једино се може решавати у смеру слабљења утицаја политичара на кадрирање у војсци и напредовање војних лица у служби. Дакле, треба се усредсредити на идеју да напредовање војних лица зависи од највиших војних лица у држави, као најкомпетентнијих да процене стручност сваког официра и његове капацитете и способности. Овде се првенствено мисли на начелника Генералштаба и друге генерале који су на највишим дужностима у систему одбране. Јасно је да се то може реализовати једино уколико политичка власт у држави промени одговарајуће прописе и тако се ослободи надлежности које сама има у том погледу. Колико је реално очекивати да се то деси, друго је питање.

Даље, грађани често доживљавају Министарство одбране као затворен систем који је обавијен велом тајни. Многи подаци о раду војске недоступни су јавности из безбедносних разлога. Они морају бити тајни како не би постали предмет различитих злоупотреба на штету државе. Зато јавност увек има одређени степен сумње када је војска у питању, што је често потпуно ирационално. Са друге стране, чињеница је да војска доноси кључне одлуке које се тичу, рецимо, буџета и куповине наоружања без било какве сарадње са представницима цивилног друштва. У том смислу, решење овог проблема могло би се једино огледати у већим подстицајима укључења цивилног друштва у вођење политике које се тиче војске. То би значило да треба омогућити јавности и невладиним организацијама да дају одређене предлоге пре доношења кључних одлука које се тичу вођења политике војног система. Војска, наравно, не би била обавезана тим предлозима јер је јавност као целина, ипак, недовољно стручна за војна питања, а самим тим ни за адекватну процену потреба система одбране. Исто важи и за бројне независне ентитете и невладине организације. У сваком случају, јавности и невладиним организацијама треба омогућити да макар предложе одређена решења кључних питања која се односе на војску, а на стручном менаџменту система одбране је да размотри основаност тих предлога и потом донесе одговарајућу одлуку.

Такође, у пракси је проблем и то што Народна скупштина врши демократску и цивилну контролу војске преко Одбора за одбрану и унутрашње послове у чијем саставу су некада лица која су недовољно стручна за дубљу анализу војне проблематике која је на дневном реду. Седнице одбора у том случају постају претежно формалне и одликује их неразумевање суштине значајне за функционисање система одбране. У том смислу, требало би прописати да у састав предметног Одбора мора ући одређени број компетентних војних лица како би он могао стручно да ради и одлучује о важним војним питањима. Става смо да број тих војних лица мора да буде такав да може да обезбеди неопходну већину за доношење одлука. Ова измена морала би бити пропраћена и нормом која би прописивала да се рад војних лица у Одбору за одбрану и унутрашње послове Народне скупштине не сматра политичком активношћу (иако се ради о њиховом ангажману у политичком органу власти). Са друге стране, надзор парламента над радом тајних војних служби (Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције) јако је тешко спровести у пракси и у том смислу би пожељно било радити на побољшању. Оно би морало да се заснива на симбиози веће „отворености“ тајних војних служби ка цивилним структурама и веће храбрости цивилних институција да без икаквог страха приступе контроли њиховог рада. Још један „феномен који онемогућава законодавно тело да ефикасно функционише као механизам надзора над националним службама безбедности јесте политичко приклањање, које се, врло често (мада не и искључиво),

није дошло, у: Мирослав Хаџић, Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе, Центар за цивилно – војне односе, Београд 2007, 43.

сусреће у парламентарним системима са спојеном извршном и законодавном влашћу".[448] То у пракси значи да ће посланици владајуће коалиције ретко критиковати министра који је ту критику заслужио јер су припадници исте политичке опције.

Четврти проблем који примећујемо у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске у пракси односи се на то да медији углавном избегавају да критикују војску у ситуацијама када би то било оправдано. Разлог за то лежи у чињеници да се медији плаше реакција војног система и државне политичке власти. Обезбеђивањем адекватније синергије између цивилног друштва и војске омогућила би се делотворнија контрола војске путем медија и јавности уопште, а сваку критику у медијима војска би схватала као усмерење за свој бољи и квалитетнији рад у будућности. Да ли би те критике допринеле урушавању репутације војске у очима појединих грађана, фактичко је питање на које је немогуће дати општи одговор.

Специфичност положаја председника републике у систему одбране огледа се у чињеници да он као цивилна политичка личност која командује војском може да допринесе њеној политизацији у случају да је члан одређене политичке партије која му је и омогућила да победом на изборима постане шеф државе. То може створити проблем у функционисању војске у смислу њеног „удаљавања" од стручности приликом поступања и „приближавања" одређеној страначкој политичкој идеологији. Независно од ризика који увек постоје у теоријском смислу, сматрамо да би било неприродно онемогућити председника републике да има везе са политичком странком због које је и дошао на власт. Врховно командовање над војском је само једна од његових надлежности и не могу се само наспрам ње одређивати све његове друге надлежности. Шта више, председник републике приликом војног командовања мора да има у виду дефинисане правце државне политике које војска потом остварује својим деловањем. Једино се на тај начин може успоставити повезаност између тих политичких циљева и војске која их реализује, што са друге стране значи да би било чак и немогуће да војска штити безбедност државе независно од њене политике.[449] „Политика и војска, у логичком смислу речи, односе се као опште и посебно. Политика је знатно општија од војске. Она, заједно с другим субјектима, одређује национални интерес и геополитички код државе. Бави се бројним проблемима, међу којима су и проблеми рата у тоталитету са политичким, економским, војним, дипломатским, религијским и другим димензијама. За разлику од ње, војска се бави само једном димензијом рата - активним учешћем у оружаним сукобима".[450] Ако војска поступа мимо дефинисаних циљева и праваца државне политике, то значи да ради на штету своје државе и да представници врховне војне власти морају сносити одговарајући вид правне одговорности. У том смислу, сматрамо да у будућим уставним променама не треба онемогућити председника републике да буде члан политичке партије јер је захваљујући њој и постао врховни војни командант самом чињеницом да је изабран за председника републике на изборима. Чак и када би му се то уставном нормом забранило, сматрамо да би била велика вероватноћа да та норма у уставном животу никада не заживи.

---

[448] Вид. детаљније у: Радојица Лазић, *Демократска и цивилна контрола рада служби безбедности у Републици Србији од 2000. до 2010. године - докторска дисертација*, 2013, 164.

[449] Миле Стојковић указује да се повезаност војске и политике огледа и на стратегијском, економском и научном нивоу. „У области политике, војска кроз предлоге дефинисања војне стратегије и своје ратне доктрине, утиче и на дефинисање политичке стратегије земље. У области економије она се јавља као потрошач и као произвођач. У науци, војска се користи научним и техничким достигнућима, па на пољима за које је заинтересована, значајно доприноси њиховом развоју". – Вид. у: Миле Стојковић, Значај и улога демократске контроле војске, у: *Демократска контрола војске: зборник радова са Саветовања*, Београд 2001, 18.

[450] Момчило Сакан, Међуоднос политике и војске у рату, *Војно дело 3/2021*, 28.

Велики проблем може настати у ситуацији када министар одбране добије једно наређење које се тиче војске од председника републике као врховног војног команданта, а друго од председника Владе које је поводом истог питања другачије. До овога може доћи у пракси јер су и председник Републике и председник Владе политичари коју су надређени министру одбране. Први је то у војној хијерархији, а други у политичкој имајући у виду да је Министарство одбране део Владе као политичког органа извршне власти. Самим тим, министар одбране је потчињен и председнику Владе. До овакве ситуације може поготово доћи у условима тзв. кохабитације где председничка и парламентарна већина не потичу из исте политичке партије. У нашем правном поретку не постоји правна норма која даје одговор на питање по чијем ће наређењу министар одбране поступити у тој ситуацији. Наш став је да је основано очекивати да поступи по наређењу председника Републике у погледу свих војних питања, будући да је он врховни војни командант, а да председник Владе нема конкретне надлежности које се односе на војску. Међутим, уколико је конкретни председник Владе у датом политичком тренутку политички значајнија личност у држави у односу на председника Републике, како би по Уставу увек и требало да буде, могуће је да би министар одбране поступио по наређењу председника Владе како би он сам у расподели политичке моћи и утицаја стекао одговарајуће политичке поене или остварио одређене интересе.[451] Тада би се заправо министар одбране на штету војске оглушио о наређење врховног војног команданта зарад остваривања одређених политичких циљева.[452] Уколико узмемо у обзир да је остваривање искључиво сопствених интереса мотив многих за бављење политиком и партиципирањем у власти, јасно је да би теоријски гледано било могуће да се тако нешто некада догоди (иако је мало вероватно).

Овакве дилеме могле би бити решене једино правном нормом којом би се изричито прописало по чијем је наређењу министар одбране дужан да поступи у ситуацији када поводом истог питања које се тиче војске добије различита наређења од председника Републике и председника Владе као својих претпостављених у војној, односно политичкој хијерархији моћи и утицаја. Према нашем ставу, таквој норми би било место у Закону о одбрани и могла би да гласи: „Министар одбране је дужан да поступи по наређењу председника Републике када поводом конкретног питања које се тиче функционисања војске добије различита наређења од председника Републике и председника Владе“. На овај начин биле би отклоњене све дилеме о којима смо напред говорили, а позиција министра одбране у случајевима тзв. кохабитације била би олакшана јер би без размишљања увек знао како да поступи.

Могуће је да дође до проблема и приликом вршења цивилне контроле војске од стране Заштитника грађана у управном поступку и цивилних судова у различитим судским

[451] „Уставом утврђени однос на релацији председник републике - влада је фиксан, детерминисан нормама највише правне снаге, али, укључивањем политичке димензије у овим односима он добија елемент флексибилности и променљивости у различитим политичким околностима. Тако говоримо о јаким и слабим председницима, или јаким и слабим премијерима, а да при том уставни оквир њиховог деловања уопште није промењен“. - Вид. у: Маја Настић, *Улога председника Републике у формирању Владе*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 74.

[452] У том случају, министар одбране вероватно у пракси не би сносио никакву политичку санкцију јер у условима кохабитације парламентарна већина која га је изабрала припада истој политичкој партији као и он сам, а она је једина надлежна да утврди његову политичку одговорност и разреши га функције будући да председник Републике као припадник друге политичке партије нема надлежности у том смислу. Са друге стране, што се тиче правне одговорности министра одбране, њега штити имунитет неповредивости све време трајања мандата од евентуалне дисциплинске и кривичне одговорности, што значи да би могао да одговара тек након истека мандата у случају испуњења свих прописаних услова. Морална одговорност увек може да постоји, али она је „по Беранжеу, неухватљива. Она обухвата случајеве који не могу наћи чврстог одређења у позитивноме праву, те стога измиче ваљаној процени и кажњавању“ и остаје „препуштена сфери морала“. – Драгољуб Поповић, Парламентаризам у Трећој Француској републици, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*, 513.

поступцима. Тешко је очекивати да ће просечни цивилни судија, који претежно поступа у великом броју „невојних“ предмета, разумети на прави начин природу функционисања војног система и спорова који су у вези са војском. Исто се односи и на Заштитника грађана као цивилну институцију која најчешће поступа по представкама које подносе представници цивилног друштва и немају везе са војском. Самим тим се поставља питање квалитета и законитости донетих судских пресуда и препорука омбудсмана у предметима који се тичу војске, што у одређеној мери може нарушити квалитет владавине права у држави. То даље неминовно отвара питање потребе увођења војног правосуђа у наш правни систем, као и његових надлежности да поступа у апсолутно свим правним поступцима који имају било какве везе са војском. Чињеница је да би се тиме и даље остваривала демократска и цивилна контрола војске од стране других државних органа, а стручни судски спорови који су у вези са системом одбране били би поверени стручним војним судијама од професионалног искуства и интегритета у систему одбране. Самим тим била би повећана вероватноћа да исти буду окончани сагласно важећим прописима, уз узимање у обзир специфичности природе војног система и дисциплине која у њему влада. Такође, увођење специјализованог војног омбудсмана у наш правни систем несумњиво би побољшало квалитет донетих препорука које се тичу поступања у предметима који се тичу војске. У ситуацији постојања помиловања којим председник републике увек када сматра да је то оправдано може да поништи дејство цивилне судске одлуке донете против одређеног војног лица, поставља се питање смисла постојања те стручне судске цивилне контроле војске и њених припадника. У том смислу, пожељно би било размотрити изузимање војних лица из примене института помиловања.

Чињеница је да су „проблем трансформације институција тоталитарне ере ради контроле војске, као и истовремено суочавање са друштвеним, политичким и војним променама које је донео крај Хладног рата, учинили успостављање демократске контроле над оружаним снагама посебно компликованим. Ова „демократска агенда“ подразумева решавање ширих питања која покрећу општи трендови ка професионализацији оружаних снага, промене у мисијама и структурама снага и промене вредности у друштву у целини“,[453] што захтева и потпуну промену људске свести у односу на нека прошла времена када је демократска и цивилна контрола војске била далеко мање развијена, а по мишљењу неких аутора чак и потпуно неразвијена.

4. Закључци петог дела

У петом делу докторске дисертације објаснили смо утицај најважнијих органа државне власти на механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у нашој држави, као и њихову позицију и улогу у томе. Анализирали смо и важеће правне прописе који регулишу демократску и цивилну контролу војске у нашој држави, а паралелно смо објаснили и повезаност уставног начела демократске и цивилне контроле војске са начелима поделе власти, независности судства и једнакости грађана пред законом као важним елементима сваке правне државе.

Најпре, установили смо да је од изузетне важности обезбедити остваривање начела супрематије цивилне у односу на војну власт у свакој модерној држави републиканског и монархистичког облика владавине. То је једини начин да се обезбеди да војска увек поступа у

[453] M. Vlachová, Š. Sarvaš (2002), 44.

складу са важећим прописима своје државе и да буде адекватно санкционисана уколико то не чини. Несумњиво је да војска треба својим законитим деловањем да буде пример другим институцијама како да поступају. Заузели смо и став да начело њене демократске и цивилне контроле спада у уставно начело иако то није прописано у делу Устава који носи назив „Начела устава“, већ у потпуно другом делу Устава. Суштина је да је било којим делом устава прописано да је војска под демократском и цивилном контролом. Мишљења смо и да нашем Уставу недостају одредбе о политичкој неутралности војске и њених припадника у свакој ситуацији. У том смислу смо предложили допуну Устава нормом која би изричито прописивала да поступање наше војске и њених припадника увек мора бити политички неутрално и искључиво стручно оријентисано. То би обухватило апсолутно све ситуације у којима се војска нађе приликом свог деловања, што би даље довело до њене квалитетније демократске и цивилне контроле (која и претпоставља да војска ради стручно). Постојећа уставна норма која забрањује припадницима војске да буду чланови политичких странака није довољна. Она значи да припадници војске могу бити укључени у одређене политичке активности. Сматрамо да би уставна регулатива која би им то забрањивала вероватно била позната далеко већем броју грађана због велике важности и значаја који Устав има у нашем правном поретку. То се не може рећи за постојећу регулативу Правила службе Војске Србије која регулише та питања. Њу углавном познају само припадници система одбране, а понекада чак ни неки од њих. С обзиром да је демократска и цивилна контрола војске од круцијалне важности за обезбеђивање адекватног односа политике и војске у држави и поштовања демократских принципа и владавине права од стране војске, сматрамо да Устав као акт највише правне снаге мора да раздвоји политику од војске на један прецизнији начин који ће бити познат највећем броју грађана те државе, а не само одређеним припадницима војске.

Утврдили смо и да се остваривањем механизама демократске и цивилне контроле војске у свакој држави спречава задирање војске у политичку сферу и обратно, чиме се обезбеђују поштовање уставног начела поделе власти у друштву и висок ниво професионализма војних структура значајног за остваривање функције одбране државе као њене примарне функције.

Анализом Устава утврдили смо да су питања која се тичу система безбедности прилично неуједначена у терминолошком смислу, те да Устав чак ни не дефинише појмове система безбедности и система одбране. Сматрамо да би у том погледу требало следити пример европског законодавца који је у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода изричито и прецизно нормирао сва релевантна питања која се тичу система безбедности и самим тим избегао различита тумачења.

Такође, дали смо и предлоге нормативних промена уставне материје која се тиче ратног и ванредног стања, будући да важну улогу у њиховом трајању имају најважнији цивилни политички органи који тиме утичу и на функционисање војске у кризним моментима у држави. Сматрамо да се целисходност ових норми и квалитет њихове практичне примене могу побољшати уколико се целокупна уставна материја која се њих тиче сконцентрише на једном месту у Уставу.

Констатовали смо и да је уставно начело демократске и цивилне контроле војске, услед оскудне уставне регулативе, конкретизовано важећим законима и то највише Законом о Војсци Србије и Законом о одбрани. Анализом важећих правних норми закључили смо да се демократска и цивилна контрола војске остварује кроз контролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом. Међутим, механизми остваривања демократске и цивилне контроле војске

могли би да се побољшају. Понављање уставних норми у законима је сувишно, већ је једино потребно да у законима дође до њихове разраде и конкретизације. У том смислу смо истакли да је сувишно да законодавац прописује да је војска под демократском и цивилном контролом када је то уставотворац претходно учинио.

Утврдили смо и да председник Републике командује војском у рату и миру и одлучује о њеној употреби без права да то овлашћење пренесе на министра одбране. Чињеница да у нашим прописима нигде није изричито прописано да је председник Републике врховни војни командант не значи да то не може да се закључи темељном анализом постојеће правне регулативе. Баш супротно - може се закључити из постојећих правних норми, смисла и духа нашег правног система. У том погледу немамо никакве дилеме. „У демократском поретку, цивилни врховни командант је, дакле, овлашћени представник легитимне и легалне власти. Он је уједно и изабрани заступник и заштитник кључних вредности и интереса дате политичке заједнице и грађана у сфери одбране“.[454] Уосталом, иста су и многобројна упоредно - правна решења. Свака супротна констатација могла би бити искључиво политички мотивисана. „Сматрам да је за функцију врховног команданта важан легитимитет добивен непосредним изборима, а избор у парламенту, уз одлучни утицај владајуће странке (из које је и председник Владе), драстично умањује ауторитет врховног команданта. Штавише, унутар оружаних снага постоји осећај лојалности пре свега према врховном команданту управо због чињенице да је изабран непосредно од грађана“.[455] Независно од тога, чињеница је да би се изричитим навођењем у уставу да је председник републике врховни војни командант избегла различита тумачења о томе. Исто тако, чињеница је и да је потребна воља уставотворца за промену устава у том смислу. Сматрамо да је логично што те воље до сада није било, будући да је и више него јасно ко је врховни војни командант у нашој држави.

Цивилну контролу војске у судским споровима треба да врше искључиво стручни судови, те би у том смислу требало размотрити евентуално сужавање надлежности председника републике да даје помиловања у смислу да се војна лица изузму из примене тог института у кривичним поступцима. На тај начин не би долазило до „крњења“ стручног капацитета судске цивилне контроле војске која несумњиво обезбеђује остваривање начела законитости у њеном раду.

Интерна и екстерна контрола трошкова за војне потребе најпре подразумева да исти постоје. Нужно је да се у свакој држави одређена новчана средства определе у државном буџету за функционисање војног система. Међутим, мора да постоји и контрола трошења тих новчаних средстава како не би дошло до злоупотреба. Поред економско - финансијске контроле коју врше интерни и екстерни органи, ови трошкови су предмет и демократске и цивилне контроле војске коју врши Народна скупштина доносећи законе који се односе на расподелу новчаних средстава из државног буџета. На тај начин Народна скупштина, као цивилни орган политичке власти, доношењем Закона о буџету одређује финансијске капацитете војске на нивоу сваке календарске године, а војска може да троши управо онолико новца колико има на располагању.

Утврдили смо и да у функционисању војске мора бити обезбеђен одговарајући ниво транспарентности у дозвољеним границама поверљивости, дакле на начин који неће угрозити уставни поредак државе и одати државну, војну или службену тајну. Јако је важно омогућити

[454] Љубомир Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2012, 144.

[455] Милан Пилиповић, *Предсједник Републике Србије у уставном и политичком систему државе – нормативно и стварно*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 103.

грађанима, новинарима и невладиним организацијама да јавно поставе питања која се односе на начин трошења новчаних средстава у војсци, кадровску политику и јавне набавке у војсци, закључене уговоре и сл. Тако се и војска, знајући да ће њен рад бити транспарентан, мотивише да поступа у складу са важећим прописима. У свакој модерној демократској држави потребно је радити на спречавању ширења негативног утицаја мас-медија на репутацију војске у народу. Међутим, и више је него јасно да ће увек постојати поједини медији који критикују војску јер приликом вршења своје професионалне делатности поступа по наређењима представника политичке власти. Иако је обавеза војске да тако поступа, тиме се отвара простор за медије да њено деловање изманипулишу и прикажу политички обојеним.

Навели смо и разлоге због којих сматрамо да је потребно поново увести војно правосуђе у Министарство одбране и Војску Србије. На првом месту, ради се о разлогу неефикасности цивилних редовних судова. Сматрамо да одређени број судија често недостаје у цивилним судовима имајући у виду постојећи обим посла. Цивилне судије које раде преоптерећене су самим тим великим бројем цивилних предмета. Услед тога немају времена да се детаљно посвете војним предметима узимајући у обзир све специфичности војног система (које неретко и саме не знају). Поред тога, велики број цивилних судија никада није имао било какве везе са војском, те је донекле и логично да принципе функционисања војске не разумеју на адекватан начин. То доводи у питање квалитет и законитост судских пресуда донетих након спроведене цивилне контроле војске у судским поступцима. Става смо да би почетни корак у враћању војног правосуђа могао да буде успостављање надлежности војног суда у кривичним поступцима против војних лица којима се ставља на терет извршење лакших кривичних дела (за које је прописано нпр. до три или пет година затвора). Свакако да би требало почети од кривичне материје јер је преовлађујући јавни интерес најпре обезбедити поштовање уставног начела владавине права санкционисањем свих припадника војске - учинилаца кривичних дела одговарајућом кривичном санкцијом, с обзиром да су кривична дела најштетнији облици друштвеног понашања. Потом би, након одређеног „пробног“ периода од рецимо годину дана, та надлежност могла да се прошири и на тежа кривична дела, парничну и управну материју.

Сматрамо да увођење војног правосуђа у наш правни систем не би угрозило легитимитет остваривања демократске и цивилне контроле војске јер би она свакако наставила да се остварује активностима других цивилних политичких органа надлежних за очување система владавине права у држави. Уосталом, ионако сви ти други органи (парламент, влада, шеф државе, омбудсман) чак и сада имају далеко већи степен легитимитета него судије које не бира народ на непосредним изборима, већ се бирају по стручним критеријумима уз учешће стручних тела у тој процедури.

У вези са тим, истакли смо и да сматрамо да би увођење специјализованог војног омбудсмана као независног тела у наш правни систем знатно допринело адекватнијој заштити права професионалних припадника војске и смањењу незаконитог рада војске. Става смо да би најбоље било да војни омбудсман буде лице које је пензионисани официр правне службе (најмање чина пуковника) и дипломирани правник по образовању. Када кажемо најбоље, мислимо да је највећи степен вероватноће да једно такво лице буде потпуно независно у свом раду у смислу да неће допустити да на њега утичу војска и релевантни политички чиниоци у држави. Самим тим, припадници војске имали би више храбрости да заштиту од понашања својих старешина потраже пред једним независним телом које објективно поступа приликом вршења своје делатности услед уске специјализације баш за рад у предметима који се тичу војске. Војни омбудсман би повећао и ниво транспарентности рада војске у друштву, а свакако би допринео и већем поштовању начела владавине права од стране војске. Донете препоруке биле би далеко квалитетније од оних које даје генерални омбудсман који никада током каријере није имао било какве везе са војском. Увођење ове институције подразумевало би

промену Устава, али и доношење посебног закона који би детаљно регулисао надлежности, овлашћења и улогу Војног омбудсмана у нашем правном систему.

Утврдили смо и да републикански облик владавине у нашој држави утиче на положај, надлежности и овлашћења органа законодавне и извршне власти у области функционисања демократске и цивилне контроле војске. Народна скупштина одређује правне оквире поступања војске доношењем Устава и закона које војска примењује у свом раду. Ти прописи спречавају војску да поступа незаконито и обезбеђују остваривање механизама демократске и цивилне контроле војске у складу са начелом владавине права. Такође, Народна скупштина одређује и колики ће бити војни буџет у календарској години, чиме такође утиче на функционисање војске. Улога Народне скупштине у демократској и цивилној контроли војске претежно се остварује преко Одбора за одбрану и унутрашње послове. Она има врло важну улогу и у обезбеђивању поштовања начела владавине права у држави са којим је тесно повезано начело демократске и цивилне контроле војске. Што је мања улога Народне скупштине у остваривању демократског и цивилног надзора над радом војске, то је, теоријски гледано, већа вероватноћа да ће војска поступати противправно (што не мора бити увек тако у пракси). Иако постоје државе у којој парламент нема главну улогу у демократској и цивилној контроли војске, „парламент би требао имати једну од најбитнијих улога у контролирању оружаних снага. Разлог томе је што ни предсједник ни влада било које државе не представљају у најширем смислу глас народа. Парламент је представник народа, више него што то влада или предсједништво могу бити. То је разлог због којег би парламент требао имати доминантну улогу у демократској контроли оружаних снага“.[456] Влада је, као носилац извршне власти, надређена Министарству одбране које је њен део заједно са другим министарствима. У том смислу, министар одбране мора да балансира између председника републике као врховног војног команданта и председника Владе који му је надређен у политичком смислу. Суштина је да министар одбране добрим балансирањем успостави компактну сарадњу и равнотежу између војног и цивилног сектора у држави.[457] На тај начин ствара се предуслов да војска адекватно одговори на све безбедносне претње и изазове са којима се држава суочава. Без политичке подршке, тешко да би то било могуће.

Имајући у виду све претходно изнето, закључујемо да се механизми демократске и цивилне контроле војске у Републици Србији могу остварити у свом пуном капацитету једино уколико се у складу са уставним начелом поделе власти омогући да цивилни политички органи у држави, остварујући супрематију у односу на војску, врше контролу њеног рада сагласно својим овлашћењима и надлежностима и уз обавезну међусобну сарадњу.

VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Пре него што истакнемо наша закључна разматрања о теми ове докторске дисертације, желимо да напоменемо да ћемо у тексту који следи изнети закључке који се односе на главну хипотезу и помоћне хипотезе које смо поставили на почетку нашег истраживања. Уједно, даћемо оцену да ли су постављене хипотезе потпуно или делимично потврђене или су

[456] Бисера Турковић, *Приручник о демократској контроли оружаних снага*, Центар за сигурносне студије, Сарајево 2003, 35.

[457] Овај баланс је изузетно важно успоставити јер се „у модерној држави у којој се власт не испољава ни у парламентарним говорима нити у прогласима монарха, него у вршењу управе у свакодневном животу, стварна власт налази нужно и неизбежно у рукама чиновништва, како војног тако и цивилног. Јер и модерни виши официр води битке из „канцеларије“. - Вид. у: Макс Вебер, *Држава*, Mediterran publishing, Нови Сад 2014, 55.

оповргнуте. Дакле, на овом месту нећемо понављати закључке који се односе на сваку главу докторске дисертације понаособ. Будући да смо на крају сваке главе већ истакли закључке који се на ту главу односе, свако сувишно понављање текста само би оптеретило садржај ове докторске дисертације.

У уводним излагањима истакли смо да је један од основних задатака које смо поставили у овој докторској дисертацији одговор на истраживачко питање да ли облик владавине у држави утиче на смисао и механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске и позицију и улогу највиших државних органа у функционисању тих механизама. На бази тог питања смо и дефинисали хипотезе од којих смо пошли на почетку истраживања. Другим речима, начин функционисања демократске и цивилне контроле војске у републикама и монархијама пробудио је у нама мотив да утврдимо да ли се механизми остваривања ове контроле разликују у државама различитог облика владавине или, ипак, постоје одређена преклапања која не зависе од тога да ли је у конкретном случају реч о републици или монархији.

Утврдили смо да су оба одговора тачна јер постоје и сличности и разлике у области остваривања механизама демократске и цивилне контроле војске у европским републикама и монархијама. То значи да је у погледу одређених питања облик владавине у држави ирелевантан, а да је у погледу неких других питања он опредељујући фактор који утиче на разлику у функционисању демократске и цивилне контроле војске у државама различитог облика владавине. Наведено се првенствено односи на **главну хипотезу ове докторске дисертације која је у целости потврђена овим истраживањем**.

У вези са тим, утврдили смо да облик владавине у држави нема утицаја на природу и смисао остваривања демократске и цивилне контроле њене војске. Увек је у свакој држави суштина постојања демократске и цивилне контроле војске да ограничи војно деловање у демократским и конституционалним оквирима датог друштва како би војска стручно и законито обављала своју професионалну делатност без мешања у политику. Посматрано из другог угла, на представницима цивилне политичке власти је да креирају правце државне политике без мешања у војни професионализам и стручност који су неопходни ради реализације управо тих праваца државне политике који се тичу развоја система одбране државе и њене војске.

Потом, утврдили смо да облик владавине у држави утиче на механизме остваривања предметне контроле у систему владавине права и позицију, улогу и значај највиших државних органа у функционисању и остваривању тих механизама, у складу са уставним начелом поделе власти. Нису у свакој држави идентични положаји, улога и овлашћења владе и парламента у спровођењу демократског и цивилног надзора над радом војске. Исто се може рећи и за друге државне органе које смо обрадили. Ипак, чињеница је да се уочавају одређене правилности и законитости у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске у државама истог облика владавине.

Овде је јако важно поменути да смо утврдили би било потпуно погрешно војску посматрати одвојено од политике и друштва. Војска као друштвена и правна институција динамиком свог функционисања несумњиво утиче на политичке токове и процесе у држави и сва друга друштвена збивања и промене. У овим односима постоји реципроцитет. Стога, политичка власт у држави има велики утицај у обликовању државне политике захваљујући легитимитету који је стекла победом на изборима. Тај утицај се односи и на онај део државне политике који се тиче војног сектора. Такође, сви друштвени процеси, токови, кризе итд. утичу

и на функционисање војске у одређеној мери[458], те одличан официр мора да разуме политику државе у којој живи иако се њоме не бави.[459] „Политичка наука оправдано закључује да је војни естаблишмент један нужан пратилац свих влада, да он превазилази територијалне циљеве, те да се коначно укорењује у општем циљу сигурности“.[460] Зато и „није могуће говорити о власти без помоћи и ослонца на оружану силу, а нема те оружане силе која не баштини свој смисао и задатак и циљ у државној власти. Могући су само краткотрајни периоди да се војна сила осамостали, али се одмах враћа у окриље државне власти или сама армија формира државну власт, јер јој треба извор легитимитета“.[461]

У том смислу, **у потпуности су потврђене и прве две хипотезе нижег степена општости** које смо поставили на почетку истраживања у циљу операционализације главне хипотезе. Дакле, јако је важно обезбедити остваривање начела супрематије цивилне власти у односу на војну власт у свакој модерној демократској држави. Само се на тај начин може обезбедити „превласт“ демократских вредности и прописа у односу на војску која би врло лако, због моћи коју има и недемократског карактера који је одликује, могла да поступа ауторитарно када не би постојао ниједан фактор ограничења њеног деловања. Уједно, превлашћу цивилних власти обезбеђује се и поштовање принципа владавине права од стране војске. Момчило Сакан зато и истиче да „војска, као и све друге институције, подлеже позитивним законима и правним нормама. Њено основно законско утемељење дато је уставом државе, из кога произилазе сва друга законска и подзаконска акта. Припадници војске су обавезни да поштују све законе који важе у друштву, али и оне међународне и државне правне норме које су специфичне за војску, нарочито у ратним условима. Те норме су прописане војним правом“.[462] Шта више, због огромног угледа који има у друштву, војска треба да буде позитиван пример другима како се поступа законито. Да ли је то у пракси увек тако, свакако да није. Доказ за то јесу судске пресуде у којима је војска правноснажно изгубила спорове које је водила, што представља јасан показатељ да у тим конкретним случајевима није поступала у складу са важећим прописима. Ваља истаћи да начело супрематије цивилне у односу на војну власт мора заиста да постоји у демократским друштвима, а не да постоји само привидно на папиру. У другом случају, цивилна контрола војске била би само фикција, а суштински би војска била институција која доноси најважније политичке одлуке у друштву, што би значило негацију модерних демократских тековина.

---

[458] „Политички систем и политика не могу се ни потпуно ни трајно одвојити од стварног друштва коме у крајњој линији служе и којим се служе. Они се не могу одвојити од класних и других друштвених односа, противречности, борби и сукоба“ и односа са војском као фундаменталном институцијом усмереном на одбрану и очување суверености државе. - Вид. у: Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Виша школа за социјалне раднике, Београд 1976, 72.

[459] „Војни професионалац мора да познаје уставни систем сопствене државе и начин његовог функционисања, као и положај војне организације у њему. Дакле, „деполитизација“ не значи одузимање човеку његове политичке димензије нити захтев за непознавањем политичке науке, већ представља неангажовање у оквиру парцијалних политичких циљева (које форсирају поједине политичке странке или интересне групе), на рачун општедруштвеног интереса какав је припрема и одбрана независности земље“. - Вид. у: Мирослав Младеновић, *Цивилна контрола и „деполитизација“ војске у савременим политичким системима*, у: Вучина Васовић, Вукашин Павловић, Посткомунизам и демократске промене: демократска реконструкција државе и политичког система (зборник), Југословенско удружење за политичке науке, Факултет политичких наука Београд, Београд 2002, 518.

[460] Карл Фридрих, *Конституционална демократија – Теорија и пракса у Европи и Америци*, ЦИД, Подгорица 2005, 77.

[461] Илија Кајтез, Филозофско поимање државне власти (друштвене моћи) и војске (оружане силе), *Војно дело 3/2021*, 9.

[462] М. Сакан (2003), 364.

Важно је рећи да чињеница да цивилни политички органи доносе најважније одлуке у војсци не значи да они боље разумеју функционисање војног система од самих војних лица. Суштина је да су они само надлежни да доносе те одлуке у формално - правном смислу јер поседују друштвени легитимитет за то. У пракси, они доносе те одлуке потписујући их након што претходно консултују стручна војна и цивилна лица одговарајућег образовања (нпр. економисте, правнике, грађевинске инжењере итд.) која раде у војсци. Степен овлашћења који цивилни политички органи поседују у контроли система одбране у великој мери указује на обим демократске и цивилне контроле војске коју спроводе и њихов значај и улогу у том целокупном процесу. Државни орган који има већи број овлашћења у том смислу свакако спроводи предметну контролу војске на свеобухватнији (не нужно и квалитетнији) начин у односу на државне органе који имају мање тих овлашћења.

Један од најважнијих услова који мора бити испуњен да би се остваривало начело супрематије цивилне власти у модерним друштвима јесте постојање цивилног врховног војног команданта. Утврдили смо да је увек тако у републикама и монархијама, али да постоји извесна разлика у погледу демократског карактера те контроле војске коју шеф државе спроводи. У републикама, та контрола је увек демократска у пуном капацитету јер је изабрани председник републике особа која, захваљујући победи на слободним и непосредним изборима, има високи степен демократског легитимитета. Самим тим, и контрола коју командујући врши над војском је такође демократског карактера. У монархијама је ситуација другачија јер монарх на власт не долази изборима, већ наслеђем. То јасно води ка закључку да постоји висок степен вероватноће да већи део народа неће подржавати конкретног наследника престола. То не мора бити случај. Колику год подршку конкретни монарх имао у народу, реално је у највећем броју случајева очекивати да ће „мање“ демократска бити контрола коју он врши над војском него што је то случај у републикама.

Такође, врло важан услов за остваривање начела супрематије цивилне власти јесте да се обезбеди да војска поступа у складу са правилима струке, а политичари у складу са циљевима и правилима своје политике. Дакле, свако треба да ради оно за шта је надлежан. На тај начин се уједно обезбеђује и поштовање уставног начела поделе власти које је, као најважнији елемент система владавине права, блиско повезано са начелом демократске и цивилне контроле војске у свим модерним демократијама. Посматрано из другог угла, тиме се обезбеђује и остваривање високог нивоа професионализма војних структура, што је изузетно значајно за остваривање одбрамбене функције државе и њен опстанак као суверене и независног ентитета који има међународно - правни субјективитет на терену међународне заједнице.

Утврдили смо да се интензитет цивилно-војних односа разликује од државе до државе, па и да у нашој држави чак није исти ни у различитим временским периодима њене историје. Протек времена са собом у свакој држави носи промене у карактеристикама и интензитету развоја цивилно - војних односа и датог друштва генерално. Од изузетне је важности у уставу и законима прецизно прописати овлашћења шефа државе, министра одбране и председника владе и других надлежних органа која се тичу система одбране да би механизми демократске и цивилне контроле војске могли да се остварују у пуном обиму и капацитету. Важно је и да у уставу буду прописана људска права и слободе која су предмет заштите у свим поступцима које војна лица покрену против војске, као и да постоји уставно начело поделе власти које је неопходно да би демократска и цивилна контрола војске уопште и постојала у систему владавине права у држави. Ако је контрола војске у рукама једног политичког лидера као у Северној Кореји, онда суштински и нема њене демократске контроле. Свака оцена њеног рада зависи од човека којег нико не контролише, што се коси са начелом поделе власти које данас постоји у највећем броју држава света.

Што се тиче треће помоћне хипотезе коју смо поставили на почетку истраживања, **она је у целости потврђена**. Положај и улога шефа државе и владе као органа извршне власти у области функционисања демократске и цивилне контроле у изабраним европским републикама и монархијама, разликују се међу тим државама у зависности од њиховог облика владавине.

На пример, у свим демократским републикама које смо обрадили (укључујући и нашу државу), председник републике је цивилно лице које је, услед победе на демократским изборима, а по функцији коју обавља, уједно и врховни војни командант. У неким државама то изричито пише у важећим прописима (нпр. у Француској), док у прописима других држава то не пише изричито, али јасно произлази из духа прописа да председник републике командује војском (нпр. у Србији). Овакав врховни војни командант има висок степен подршке у народу који је за њега и гласао. Самим тим, за очекивати је да ће и војска као институција имати висок степен репутације у народу, будући да је управо тај народ изабрао њеног врховног команданта.

Иако се највећи број конкретних овлашћења председника изабраних република подудара, извесних одступања и разлика свакако има. На то у великој мери утиче чињеница да изабране европске републике, упркос истом облику владавине, имају и многобројне разлике у својим уставним системима (почевши од система власти па даље). То значи да облик владавине није једини фактор који одређује конкретна овлашћења шефа државе и владе у области демократске и цивилне контроле војске. Наведена констатација не умањује тачност наше хипотезе јер у њој и нисмо навели да је облик владавине једини фактор који то одређује, већ смо само навели да одређује (што се може протумачити у смислу да је облик владавине само један од фактора који учествује у том одређивању, заједно са другим факторима).

Разлика између шефова држава у изабраним републикама уочава се не само у њиховим појединим овлашћењима, већ и у погледу старосног цензуса који мора бити задовољен да би одређено лице могло бити председник републике (а тиме и врховни војни командант). У Италији, то је најмање 50 година живота. У Чешкој то је најмање 40 година живота, а у Србији и Француској то је најмање 18 година живота. Свако конкретно решење у том смислу свакако да има и ваљано образложење.

У свим обрађеним монархијама, пак, ситуација је мало другачија. Монарх јесте цивилно лице које је врховни војни командант, али чињеница да је на власт дошао наслеђем отвара питање његовог демократског легитимитета. У том смислу, контрола коју он врши над војском увек је цивилна, али не мора бити и демократска. То јасно показује одлучујући утицај облика владавине у држави на положај и улогу шефа државе у контроли војске, који очито могу бити далеко слабији, протоколарнији и симболичнији него што је то случај у републикама где, ипак, висок степен демократског легитимитета председника републике чини и саму контролу војске демократском у већој мери.

Четврта помоћна хипотеза која се тиче сложености положаја министра одбране као члана владе у модерним демократским републикама и монархијама **је у целости потврђена.** У свим изабраним државама министар одбране је цивилно лице. То је општеприхваћени демократски стандард који се у пракси свих европских држава беспоговорно поштује, иако њихови устави углавном не забрањују да министар одбране може бити и војно лице. Данас је министар одбране обично представник политичке опције која је на парламентарним изборима остварила резултате који су јој омогућили да постане део владајуће коалиције и учествује у формирању органа цивилне политичке власти. Како на тај начин сваки министар одбране постаје неко ко има овлашћење да руководи војском и доноси најважније одлуке у систему одбране (иако је цивилно лице које можда и нема било каква знања и искуства која се тичу војске), закључујемо да су његова позиција и улога у држави јако сложени.

Наиме, његов комплексан задатак је да снагом свог ауторитета и интегритета успостави равнотежу између цивилног и војног сектора приликом остваривања механизама демократске и цивилне контроле војске у држави. Разлог за то лежи у чињеници да је министру одбране као члану владе надређен, са једне стране, председник владе који је најчешће представник исте политичке партије, односно председник републике који је по слову или духу устава врховни војни командант, са друге стране. Наравно да ће се министар одбране, председник владе и председник републике најлакше договорити око одређеног питања које се тиче војске уколико су представници исте политичке опције. У супротном, договор је свакако теже, али не и немогуће успоставити, поготово ако се ради о политичарима који су свесни да државни интерес увек треба да буде изнад партијског и личног.

Упркос неспорном значају председника владе и саме владе у уставном систему сваке државе, те чињеници да је у политичкој хијерархији председик владе надређен министру одбране, сматрамо да је за адекватно функционисање система одбране суштина обезбедити консензус о свим најважнијим питањима у оквирима војне хијерархије, дакле између председника републике, министра одбране и начелника генералштаба као најважнијег официра (представника струке) у држави. Председник владе најчешће нема конкретне надлежности које се тичу фукционисања војске. Ипак, не може се рећи да је његова улога безначајна јер се налази на челу органа који утврђује и води целокупну политику државе (што утиче и на начин вођења политике одбране у оквирима Министарства одбране као дела Владе).

Што се тиче наше пете помоћне хипотезе која се заснива на претпоставци да је улога парламента кључна за очување фундаменталних постулата владавине права и поштовање демократских вредности у држави, напомињемо да **је ова хипотеза начелно потврђена, али не у потпуности.** „Кључну улогу у цивилној контроли војске у свим њеним сегментима има парламент. Парламент утврђује стратегију националне безбедности, стратегију одбране, дефинише однос према субрегионалној, регионалној и глобалној безбедности и безбедносној сарадњи, ствара уставне и законске услове за организовање и функционисање оружаних снага, прибављање инструмената за успешну контролу од стране цивилних власти и обезбеђивање транспарентности одбрамбених послова“.[463] Чињеница је да парламент као цивилни политички орган, доносећи устав и законске војне прописе, дефинише правне и финансијске оквире поступања војске.[464] Војска мора да поступа по прописима и у складу са одобреним буџетом, што значи да је њено деловање усмерено тј. да не може да поступа искључиво по сопственом нахођењу. Управо та ограничења и спречавају војску да злоупотреби моћ коју има утичући да поштује прописе и демократске тековине приликом свог функционисања. Иако је због тих, али и многих других надлежности улога парламента често кључна у остваривању механизама демократске и цивилне контроле војске, то није увек случај.

Наиме, констатација да је улога парламента „кључна“ релативна је категорија која зависи од уставног система сваке државе понаособ. На пример, председник Републике и Влада имају најважнију улогу у француском уставном систему у области демократске и цивилне контроле војске, што не значи да је улога парламента безначајна, али свакако значи да није кључна. Супротно, у Уједињеном Краљевству се начело суверености парламента манифестује и у области демократске и цивилне контроле војске у смислу да је парламент носилац ове контроле. У таквим државама „важност парламента за одбрану треба да буде очигледна ... Као

[463] Раде Жугић, *Цивилна контрола војске: контрола буџета*, Дирекција за издавачку и библиотечко-информациону делатност, Војноиздавачки завод, Београд 2007, 82.

[464] Зато се и каже да је „главна функција сваког парламента доношење закона; у суштини, појмови „парламент“ и „легислатура“ се често користе као синоними“, што важи и приликом доношења закона који се тичу војске. – Вид. у: Philip Laundy, *Parliaments in the modern world*, Aldershot : Dartmouth 1989, 65.

изабрани представници народа, прламентарци су срце демократског система. Они представљају становништво из којег се конституишу оружане снаге и чији се порези плаћају за њихово одржавање“.[465]

Дакле, много фактора утиче на одређивање који орган има најзначајнију улогу у конкретном уставном систему у области демократске и цивилне контроле војске, а не само чињеница ко у држави доноси војне прописе и усваја буџет. Из тог разлога смо навели да је наша хипотеза начелно тј. делимично потврђена. Парламент јесте важан, али не увек и кључан чинилац у функционисању механизама демократске и цивилне контроле војске, поготово што је министарство одбране као део владе готово увек и у свим државама најоперативније у том смислу (а самим тим и веома значајно у остваривању уставног начела демократске и цивилне контроле војске у систему владавине права). Са друге стране, нема никакве сумње да је парламент у највећем броју модерних демократија изгубио реалну моћ у пракси и да је некако увек у сенци органа извршне власти који воде целокупну државну политику. „Основни мото парламентарне демократије је „акција у влади, репрезентација у парламенту““.[466]

У докторској дисертацији истакли смо став и образложили разлоге због којих сматрамо да би било целисходно вратити војно правосуђе у уставни систем наше државе, као и размотрити увођење специјализоваог војног омбудсмана по угледу на Уједињено Краљевство. У вези са тим, наша шеста помоћна хипотеза са почетка овог истраживања је **делимично потврђена, дакле не у потпуности.**

Наиме, утврдили смо да би постојање војних судова као органа судске власти или војних омбудсмана као независних органа несумњиво подигли ниво стручности у контроли поступања војних лица од стране других војних лица. Далеко квалитетније може да контролише војску неко ко има или је имао било какве везе са њом него цивилне судије и цивилни омбудсман који неретко немају ни довољно знања ни искуства да потпуно законито реше конкретне случајеве који се тичу војске. За овај наш закључак не може се рећи да представља правило без изузетка. Са друге стране, чињеница да је неко војни судија или војни омбудсман не значи да се ради о савршеном правнику који је бољи од сваког цивилног лица које се истом професијом бави. Ипак, природно је очекивати да ће у највећем броју случајева неко ко је војни судија (официр правне службе) донети квалитетну судску пресуду јер разуме читав концепт функционисања система одбране и зна прописе који важе у војсци. **У том делу, наша помоћна хипотеза је тачна.**

Међутим, њен други део је нетачан. Утврдили смо да увођење војног правосуђа и војног омбудсмана не може довести у питање легитимитет (оправданост) остваривања демократске и цивилне контроле војске у датој држави. Увек постоји оправдана потреба да се принципи демократске и цивилне контроле војске у модерним демократским друштвима континуирано остварују из свих разлога које смо претходно објаснили у нашим закључним разматрањима. Ту потребу никако не би могло нарушити увођење нових војних правосудних органа у наш уставни систем. Напротив. Њихово увођење не би утицало на квалитет демократске и цивилне контроле војске од стране свих других државних органа који је врше захваљујући демократском легитимитету који имају (Народна скупштина, Влада, председник

[465] Simon Lunn, *The democratic control of armed forces in principle and practice,* in: H. Born, P. H. Fluri, & S. Lunn (eds.), Oversight and guidance: The relevance of parliamentary oversight for the security sector and its reform: A collection of articles on foundational aspects of parliamentary oversight of the security sector, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Brussels/Geneva, 2003, 95, file:///C:/Users/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D0%BA%D0%BE%20%D0%90%D0%BD%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%BD/Downloads/01.4.07_lunn%20(1).pdf / 1. новембар, 2025.

[466] И. Пејић (2011), 71.

Републике), већ би заправо судска контрола била препуштена још стручнијим судовима него што су цивилни када је реч о предметима који се тичу војске. Уосталом, постојећи цивилни судови свакако и немају непосредни демократски легитимитет јер судије не бирају грађани на изборима, те увођење војних судова ни на који начин не би ослабило постојећи концепт контроле војске од стране цивилних демократских органа политичке власти. Стручно цивилно правосуђе би у погледу надлежности која се тиче војске било замењено још стручнијим војним правосуђем, што би, уопштено говорећи, утицало и на квалитетније остваривање начела законитости у држави.

Свакако да постоје аргументи и за супротне закључке, попут аргумента да би увођење војног правосуђа неоправдано ставило припаднике војске у повољнији положај у односу на све друге грађане, што би довело до нарушавања начела једнакости грађана пред законом. Управо зато је питање постојања војног правосуђа увек контроверзно и актуелно у савременим уставним системима модерних демократија. Надамо се да ћемо нашим ставовима макар донекле допринети правцима будућег деловања надлежних органа у овој области јер искључиво од њих зависи да ли ће некада доћи до измена и допуна одговарајућих прописа и увођења ових институција у наш правни систем.

У складу са свиме претходно изнетим, закључујемо да је наша последња помоћна хипотеза **у целости потврђена** овим истраживањем. Ефикасно функционисање механизама демократске и цивилне контроле војске у свом пуном обиму и капацитету могуће је у свакој држави уколико сви цивилни државни органи који контролишу војску то чине у складу са надлежностима које обављају, међусобно сарађујући и остварујући супрематију (надмоћ) у односу на органе војне власти. На тај начин долази до поштовања уставних начела поделе власти и једнакости грађана пред законом као најважнијих начела у систему владавине права модерних држава. „Наша уставна идеја о једнакој правди пред законом се тако претвара у живу истину“.[467]

Када се узме у обзир да тема ове докторске дисертације није само правне природе, будући да и „неправни“ фактори попут политике, војске и система безбедности у знатној мери утичу на динамику механизама остваривања демократске и цивилне контроле војске у друштву, више је него јасно да су односи војних и политичких структура у сваком друштву изузетно сложени. Стога је јако комплексно анализирати их на свеобухватан начин. Разлог за то лежи и у чињеници да се „свако друштво истовремено суочава са потребом за безбедношћу (чему уопштено служе оружане снаге) и захтевом да се поштују личне и колективне слободе и права. Бар делимично, демократска контрола и надзор над оружаним снагама представљају механизам за испуњавање различитих захтева које постављају ове две потребе“.[468]

Научни допринос предметне докторске дисертације огледа се управо у чињеници да је у нашој уставноправној науци први пут обрађено питање утицаја облика владавине на механизме остваривања демократске и цивилне контроле војске у савременим конституционалним оквирима Републике Србије и одабраних европских држава. Живимо у времену нарушене равнотеже моћи у свету. „Свет је у сталном стању нестабилности, сукоба и конфликта који дугорочно имају потенцијал за бројне и веће опасности у свету“.[469] „Савремена

[467] Robert Burt, *The Constitution in Conflict*, The Belknap Press od Harvard University Press, London 1992, 375.

[468] Carlos Closa Montero, *Preliminary Report on the Democratic Oversight over Armed Forces,* Venice Commission document, Starsbourg 2006, 2.

[469] Љубомир Дуловић, Интеграције и дезинтеграције у међународним односима као последица глобалних економских процеса, *Војно дело 1/2021*, 24. Хантингтон појашњава да су ти већи сукоби између цивилизација највећа претња опстанку човечанства. „У великом сукобу, глобалном „реалном“ сукобу“ између Цивилизације и варваризма, велике светске цивилизације, са својим достигнућима у религији, уметности, литератури,

цивилизација је у кризи, сукоби у њој су бројни и дубоки. Хоће ли преживети или ће, попут својих претходница, ишчезнути у песку времена? Одговор траже многи лекари нагнути над њеном постељом. Једна од њених врло озбиљних болести је морална болест. Морал је несумњиво битан део сваке цивилизације. Ако је он болестан, какве су последице за цивилизацију, за човека, за друштво? И шта се може учинити да се помогне?“[470], питао се још чувени уставни правник Радомир Лукић током свог живота. Хантингтон сматра да се једини начин опстанка цивилизације огледа у томе да ће у будућности „постојати један свет различитих цивилизација од којих ће свака морати да научи да коегзистира са другима“[471], нарочито јер „западна безбедносна заједница и тренд интернационализације цивилно-војних односа захтевају нове демократске одговоре не само на националном него и на међународном плану“.[472] Све то значи да актуелност предметне теме траје јако дуго и да ју је због своје константности потребно истаћи и на овом месту.

Друштвени допринос предметне докторске дисертације огледа се у томе што смо дефинисали предлоге нормативних промена у нашој држави тамо где сматрамо да је то потребно. Међутим, сасвим је друго питање да ли ће наши предлози некада заживети у пракси. За то ће бити потребно спровести процедуре доношења нових прописа и/или измена и допуна постојећих прописа на нивоу државе.

Сматрамо да предлози које смо дали могу да допринесу решавању проблема који се у контексту предмета истраживања појављују у пракси, иако постоје аутори који из многих разлога постављају питање: „Да ли је модерна држава у стању да реши садашње и будуће проблеме данашњег глобализованог света“?[473] Уколико је одговор на ово питање потврдан у контексту демократске и цивилне контроле војске, потребно је што пре приступити квалитетном решавању свих уочених текућих проблема. Морамо бити свесни „чињенице да се успоставом успешних инструмената и процедуре демократске цивилне контроле војске испуњава један од предуслова за укључивање наше земље у главне токове међународне заједнице. Ко то не учини данас успешно, остаће на споредном колосеку савремених европских и светских збивања, у области одбране и безбедности“.[474] Уколико је одговор на

филозофији, науци, технологији, моралу и саосећању, такође ће бити заједно или одвојено. У добу које настаје, сукоби цивилизација су највећа претња светском миру и међународни поредак, заснован на цивилизацијама, најсигурнија је заштита од светског рата“. - Семјуел Хантингтон, Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка, ЦИД Подгорица, Романов Бања Лука, Београд 2000, 358.

[470] Радомир Лукић, *Социологија морала*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 19.

[471] Семјуел Хантингтон, Сукоб цивилизација, *Градина 7-8/1997*, 128.

[472] Биљана Ванковска, Владавина права и демократска контрола оружаних снага у периоду после Хладног рата, *Међународни проблеми 3-4/2003*, 323.

[473] Lidija Basta Fleiner, Thomas Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Berlin-Heidelberg, 2009, 1, https://content.e-bookshelf.de/media/reading/L-12603-4818359e16.pdf / 24. октобар, 2025.

[474] Зоран Јефтић, *Демократска контрола војске,* у: Зборник Факултета цивилне одбране, Факултет цивилне одбране, Београд 2001, 289. Укључивање државе у међународне процесе је изузетно значајно. „Мале земље данас нису у стању да поседују и развијају све капацитете и способности који су потребни за одбрану. Уласком у колективне безбедносне системе повећава се степен њихове одбрамбене моћи и могућност да специјализују поједине елементе структуре снага, за којима постоји потреба у мировним операцијама. На тај начин војске малих држава могу кроз процес реформе да нађу своје право место, које је и међународно пожељно при креирању стања безбедности на глобалном, регионалном и националном нивоу“. - Вид. у: Зоран Весић, Душан Бабац, *Војска Србије*, Министарство одбране Републике Србије, Београд 2011, 126. Међутим, укључивање држава у међународне токове довело је до тога да се „суверенитет држава објективно сузио, јер су државе обавезне да поштују норме које регулишу њихове међусобне односе на политичком, правном и економском плану, а право међународне заједнице да интервенише различитим средствима у случају да оцени да их нека држава крши

наше питање одричан, потребно је да сви људи почну да мењају себе да би тек потом могли да мењају свет око себе (укључујући и област демократске и цивилне контроле војске). Овде треба имати у виду да „војска и није у стању да мења себе саму, то није њен посао“.[475] То значи да се значајан број релевантних друштвених чинилаца мора активно потрудити да би променио концепт функционисања војске и њене цивилне контроле у држави, будући да до тих промена не може доћи временом по природи ствари односно без различитих спољашњих друштвених утицаја.

На крају, слободни смо да дамо оцену да су наша главна хипотеза и већи број помоћних хипотеза у потпуности потврђене. Самим тим, сви добијени резултати могу представљати солидну основу за нека будућа истраживања у уставном праву у до сада недовољно истраженој области демократске и цивилне контроле војске, а можда и за нека нова истраживања у тој области у домену политичких и војних наука.

Иако нам је било јако тешко да одлучимо где ставити тачку у писању ове докторске дисертације, потрудили смо се да њеном израдом научно допринесемо бољем разумевању односа политике и војске у свакодневници у којој је рат постао окрутна реалност. Зато се надамо да ћемо макар иоле успети да утичемо на будуће промене у области демократске и цивилне контроле војске које би у модерним демократијама олакшале функционисање државе и смањиле могућност незаконитог поступања њене војске у пракси. „Могло би се тврдити да резултати чисте науке, док се не примене, немају важне друштвене последице; да оне, тек када побољшају, или, барем, промене производне технике, имају такве последице“.[476]

„Најбољи показатељ стања цивилне контроле је ко превладава када се цивилне и војне преференције разилазе. Ако је то војска, постоји проблем; ако су то цивили, нема проблема“.[477] У сваком случају, наша држава би у даљем процесу развоја демократске и цивилне контроле војске требало да одговори кроз стручну и ширу јавну расправу на питање какве механизме функционисања ове контроле војске жели да изгради, уважавајући релевантне друштвено - политичке прилике и постојећи уставни поредак, али и постављајући реално оствариве циљеве. Не заборавимо речи пуковника Тодора Мирковића да „битно обележје савремених војно – политичких односа у свету чине њихова комплексност у садашњем тренутку и прилично велика доза неизвесности у погледу будућег развоја“.[478] Зато се надамо да ће наша држава временом успети да квалитетно реши све уочене проблеме у овој области како би потом имала довољно времена да се што адекватније припреми за војно - безбедносне и друштвено - политичке изазове који неминовно следе у будућности.

проширено је у садржинском смислу (укључивањем нових тематских области), али и укидањем права државе да на сопственој територији ужива право апсолутне слободе“. - Нина Добрковић, Демократска контрола војске као предуслов за укључивање у међународне политичке и безбедносне асоцијације, у: *Демократска контрола војске: зборник радова са Саветовања*, Београд 2001, 41.

[475] Љубодраг Стојадиновић, Будућност без вође – цивилна контрола војске, *Политика 32025/2002.*

[476] Џон Пламенац, *Човек и друштво: критичко испитивање неких важних друштвених и политичких теорија од Макијавелија до Маркса*, ЈП Службени гласник Београд, ЦИД Подгорица 2009, 715.

[477] Michael Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press 1999, 4.

[478] Тодор Мирковић, *Војно - политички односи у свету као чинилац потребе јачања одбране СФРЈ*, Политичка управа ССНО, Београд, 1978, 7.

СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ

Књиге, публикације и чланци

1) Adonis, A., Парламент данас, ИТП Унирекс, Подгорица, 1996.

2) Ајзенхамер В., Роквић В., *Демократизација цивилно - војних односа: упоредно искуство Републике Србије и Републике Турске*, у: Ђорђе Стојановић, Младен Лишанин, Србија и институционални модели јавних политика, Београд, 2016.

3) Albrsek Jensen, J., *Chapter 4. Military Law in Denmark,* in: Nolte, G., *European Military Law Systems,* Berlin, Boston: De Gruyter, 2003.

4) Alexy, R., *A Theory of Constitutional Rights,* Oxford: Oxford University Press, 2010.

5) Алигијери, Д., *Монархија*, Укронија, Београд, 2004.

6) Аристотел, Политика, Bigz publishing d.p., Београд, 2003.

7) Арон, Р., *Демократија и тоталитаризам*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997.

8) Бабић, Ј., Војска, закон и суверенитет, *Војно дело 3/2021.*

9) Babos, T., Royer, L., *Regulating the Intelligence System and Oversight in the Hungarian Constitutional Democracy,* in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relatinos in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany, 2005.

10) Басара, М., *Демократске вредности друштву, војне вредности војсци: то време још није дошло*, у: Мирослав Хаџић, Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе, Центар за цивилно – војне односе, Београд, 2007.

11) Басара, М., *Од идеолошке до професионалне војске – како збацити терет наслеђа*, у: Србија (Југославија) 1945-2005, зборник радова са међународног научног скупа одржаног 4-6 маја 2005. године у Сомбору, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2000.

12) Баскервил, С., *Родна равноправност и проблем људских права,* Catena Mundi, Центар за заштиту породице, Београд, 2013.

13) Баста Флајнер, Л., *Изазови постмодерног конституционализма и криза устава*, у: Милан Подунавац, Биљана Ђорђевић, Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2014.

14) Баста Флајнер, Л., *Политика у границама права – студија о англосаксонском конституционализму*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије: Институт за упоредно право, Београд, 2012.

15) Баста Посавец, Л., Парламентаризам као начело конституционализације политике, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992.*

16) Батавељић, Д., *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999.

17) Beetham, D., *Парламент и демократија у XXI веку: водич ка доброј пракси*, Програм Уједињених нација за развој (УНДП) Србија, Београд, 2013.

18) Besselink F. M., L., *Chapter 9. Military Law in Netherlands,* in: Nolte, G., European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter, 2003.

19) Бешировић, В., *Институционализација и „девитализација" милитантне демократије у Србији: случај забране удружења*, у: Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2014.

20) Бјелајац, М., *Дипломатија и војска: Србија и Југославија 1901-1999*, Медија центар „Одбрана", Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2010.

21) Бјелица Влајић, И., Војска Србије као чинилац међународне сарадње и евроинтеграција, *Војно дело 3/2021.*

22) Благојевић, В., *Моћ и сила - Србија и војни фактор у међународној политици*, Медија центар „Одбрана", Београд, 2022.

23) Благојевић, Ј., Тројни однос: друштво, војска и цивилна власт у контексту политичке транзиције – случај Сирије, *Војно дело 2/2021.*

24) Благојевић, Љ., *Високи савет судства као гарант независности правосуђа у Републици Србији*, у: Един Шарчевић, Владан Петров, Судије у правном систему, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2013.

25) Благојевић, С., *Грађанско друштво, политичка држава, правна држава*, Културно-просвјетна заједница Подгорице, Подгорица, 2002.

26) Благојевић, С., *Политички систем*, Медија центар „Одбрана", Београд, 2018.

27) Благојевић, С., Зоговић, М., *Концептуализација одбране и безбедности као битних функција политичког система*, у: Европске интеграције: правда, слобода и безбедност, Криминалистичко-полицијска академија, Фондација „Ханс Зајдел“, Београд, 2016.
28) Благојевић, С., Гроздић, Б., Изградња образовног модула у систему одбране у систему одбране у функцији супротстављања корупцији, *Војно дело 4/2015.*

29) Божиновска, В., *Религија – политика – право*, у: Религија, политика, право, Институт за упоредно право, Православна Митрополија Црногорско-приморска, ИИУ „Светигора“, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд – Будва, 2015.

30) Бољевић, Ж., Регионализам у свету: Примери Шпаније и Италије, *Политичка ревија 2/2005*.

31) Boros L., L., *Civilian Control or Civilian Command?*, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2003.

32) Born, H., *Democratic Control of Armed Forces,* in: Giuseppe Caforio (eds.), *Handbook of the Sociology of the Military,* New York: Springer, 2006.

33) Борн, Х., *Вишеструка контрола и оружаних снага у демократијама: случај Холандије*, у: Мирослав Хаџић, Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.

34) Брајс, Џ., *Савремене демократије (књига друга),* Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1932.

35) Бркић, К., Сењак, К., Фазловић, А., *Политичке партије*, Европски универзитет Брчко дистрикт БиХ, Брчко, 2024.

36) Булатовић А., Булатовић, С., *Развој модерне српске државе у контексту корупције*, у: Александра Булатовић, Срђан Булатовић, Корупција и развој модерне српске државе, Центар за менаџмент, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2006.

37) Burt, R., *The Constitution in Conflict,* The Belknap Press od Harvard University Press, London, 1992.

38) Бутуровић, Ј., *Механизми за заштиту уставности и законитости у ЈНА и ВЈ*, у: Мирослав Хаџић, Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.

39) Ванковска, Б., Владавина права и демократска контрола оружаних снага у периоду после Хладног рата, *Међународни проблеми 3-4/2003*.

40) Van Dicey, A., *The law of the Constitution,* Oxford : Oxford University Press, 2013.

41) Van Eekelen F., W., *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, Geneva Centre for the democratic control of armed forces, Geneva, 2002.

42) Васић, Р., *Социјална правда у милости неолибералне политике – Србија на „европском“ путу*, у: Бојан Вранић, Горан Дајовић, Демократска транзиција Србије, рекапитулација првих 25 година, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

43) Васић, Р., *Правна држава и транзиција*, Досије, Београд, 2004.

44) Васић, М., *Војска и политика: војне и политичке студије*, Штампарија Д. Димитријевић, Београд, 1910.

45) Васовић, В., *Мас - медији, глобализација и демократија*, у: Срђан Ђорђевић, Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд, 2004.

46) Васовић, В., Дилеме и контроверзе парламентаризма, између парламентарног романтизма и парламентарног нихилизма, *Архив за правне и друштвене науке 1/1992*.

47) Вебер, М., *Држава*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2014.

48) Вебер, М., *Политички списи*, Филип Вишњић, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2006.

49) Вебер, М., *Привреда и друштво*, Том други, Просвета, Београд, 1976.

50) Верготини, Ђ., *Упоредно уставно право*, Београд, 2015.

51) Весић, З., Бабац, Д., *Војска Србије*, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2011.

52) Vlachová, M., Sarvaš, Š., *Democratic Control of Armed Forces in the Czech Republic: a Journey from Social Isolation,* in: Cottey, A., Edmunds, T., Forster, A. (eds), *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe Guarding the Guards*, London: Palgrave Macmillan, 2002.

53) Vlachová, M., *Professionalisation of the Army of the Czech Republic*, in*:* Anthony Forster (eds), *The Challenges of Military Reform in Postcommunist Europe: Building Professional Armed Forces*, Basingstoke: Palgrave MacMillian, 2002.

54) Vlachová, M., *The Integration of the Czech Armed Forces into Society*, in: Anthony Forster (eds), *Soldiers and Societies in Postcommunist Europe, Legitimacy and Change*, Hampshire: Palgrave MacMillian, 2003.

55) Vlachová, M., *Modernisation of the Czech Armed Forces: No Walk Through Rose Garden*, in: Hans Born et. al., (eds.), *Civil Military Relations in Europe: Learning for Crisis and Institutional Change*, London: Routledge, 2006.

56) Vlachová, M., Sarvaš, Š., *Civil-Military Relations in Modern Society: The Czech Case,* in: Jürgen Kuhlmann and Jean Callaghan, (eds.), *Military and Society in 21st Century Europe.* Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Centre for Security Studies, Transaction Publishers, 2000.

57) Восторгов, Ј., *Шта је монархија?*, Центар за истраживање православног монархизма, Београд, 2016.

58) Врхунец, М., *Сувремени међународни политички и економски односи,* Центар ЦК СКХ за идејно-теоријски рад „Владимир Бакарић“ - Политичка школа СКХ, ООУР НИД „Комунист - Загреб“, Загреб, 1987.

59) Вукадиновић, Р., *Међународни политички односи*, Политичка култура, Загреб, 2004.

60) Вуковић, С., *Корупција и владавина права*, Институт друштвених наука – „Драганић“, Београд, 2003.

61) Вучетић, С., *Фатална власт*, Стубови културе, Београд, 1998.

62) Вучинић, М., *Морал и демократија*, Демократска странка, Истраживачко - издавачки центар, Београд, 2008.

63) Вучић, О., Стојановић, Д., Уставно судство на пресеку права и политике, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду 2/2009.*

64) Вучковић, Ј., *Однос председника Републике и Владе у Уставу и уставном законодавству Републике Србије*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018.

65) ал Гадафи, М., *Зелена књига, део 1, Решење проблема демократије*; *Народна власт*, 1978.

66) Гаћиновић, Р., Политика безбедности малих држава, *Српска политичка мисао 1/2018.*

67) Гаћиновић, Р., *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.

68) Гаћиновић, Р., Избор и дефинисање проблема истраживања, *Политичка ревија 1/2011*.

69) Gélard, P., *Непристојна питања о будућности уставне концепције V Француске Републике*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

70) Gerkrath, J., *Chapter 5. Military law in France,* in: George Nolte, *European Military Law Systems*, Berlin, Boston: De Gruyter, 2003.

71) Гајић Глишић, Д., *Српска војска: из кабинета министра војног*, Admiral books, Београд, 2015.

72) Гоати, В., Политичке странке и парламент у Србији, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*.

73) Гроздић, Б., Професионални војни етос и војна професија, *Војно дело зима/2010.*

74) Дабић, Љ., *Војно судство*, II година Ниже школе Војне академије, Београд, 1926.

75) Даниловић, Н., Савремени односи између државне власти и војске из угла науке о политици, Војно дело 3/2021.

76) Данић, Д., *О судској власти*, Штампарија Ж. Маџаревић, Београд, 1932.

77) Danopoulos, C., Цивилно - војни односи у посттоталитарним друштвима, *Југословенска ревија за међународно право 3/1996.*

78) de Dardel, J. J., *Untying the Gordian Noose: Humanitarian Law, Democratic control and the New Security Environment*, in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relatinos in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany, 2005.

79) Desch, M., *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment,* Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1999.

80) Dicey, A. V., *The law of the Constitution*, Oxford University Press, 2013.

81) Диверже, М., *Увод у политику*, Београд, Савремена администрација, 1966.

82) Добривојевић Томић, И., *Државна репресија у доба диктатуре краља Александра (1929-1935)*, Институт за савремену историју, Београд, 2006.

83) Добрковић, Н., Демократска контрола војске као предуслов за укључивање у међународне политичке и безбедносне асоцијације, у: *Демократска контрола војске: зборник радова са Саветовања*, Београд, 2001.

84) Dopagne, F., *Chapter 8. Military Law in Luxembourg*, in: Nolte, G., European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter, 2003.

85) Дубаић, М., *Монархија или демократија*, Ривел Ко, Београд, 2010.

86) Дуловић, Љ., Интеграције и дезинтеграције у међународним односима као последица глобалних економских процеса, *Војно дело 1/2021*.

87) Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Виша школа за социјалне раднике, Београд, 1976.

88) Ђорђевић, Ј., Уставно право и политички систем Југославије, Београд, 1962.

89) Ђорђевић, Ј., *Либерална држава, држава регулатор, корпоративна држава и планска држава*, Штампарија „Раденковић“, Београд, 1940.

90) Ђорђевић, М., Преглед развитка политичких и правних установа Србије од краја XVIII до почетка XX века, ИРО Градина, Ниш, 1984.

91) Ђорђевић, С., *О новом уставу*, Доротеус, Краљево, 2002.

92) Ђурић, Ж., Јовашевић, Д., Ракић, М., *Корупција -изазов демократији-*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.

93) Enloe C., *Полиција, војска и етницитет*, Глобус, Загреб, 1990.

94) Жугић, Р., *Цивилна контрола војске: контрола буџета*, Дирекција за издавачку и библиотечко-информациону делатност, Војноиздавачки завод, Београд, 2007.

95) Закон о администрацији војске и морнарице, Штампарска радионица Министарства војске и морнарице, Београд, 1929.

96) Зрнић, Л., *Демократија*, Нова штампарија „Давидовић", Београд, 1909.

97) Zybertowicz, A., *Civil-military relations in post-communist Poland*, in: Miroslav Hadžić, Armed forces reform – experiences and challenges, Centre for Civil-Military relations, Belgrade, 2003.

98) Ивановић, Н., *Скупа власт, јефтина држава*, Ауторско издање, Подгорица, 2000.

99) Икер, О., *Однос политике и војске у делу Никола Макијавелија*, Факултет за медитеранске пословне студије, Тиват, 2022.

100) IPSOS Strategic Marketing, *Родна равноправност у Србији 2014*., Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд, 2014.

101) Isensee, J., *Држава, устав, демократија*, Политичка култура, Загреб, 2004.

102) Janowitz, M., *The professional soldier: A social and political portrait*, London: Macmillan, 1960.

103) Јевтић, М., Утицај религије на политички живот, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*.

104) Јелинчић, Ј., *Конституисање Србије*, у: Јадранка Јелинчић и Дејан Илић (ур.), Зашто је Србији потребан нови устав?, Фондација за отворено друштво, Београд, 2013.

105) Jennings, I., *The Law and the Constitution*, London : University of London Press, 1944.

106) Јефтић, З., *Демократска контрола војске: зборник Факултета цивилне одбране,* Факултет цивилне одбране, Београд, 2001.

107) Јефтић, З., Лаловић, М., *Цивилно-војна сарадња стварност и потреба*, Медија центар „Одбрана", Београд, 2011.

108) Јефтић, Д., Цивилно-војна сарадња – нова функција војске, *Војно дело 2/2009*.

109) Joó R., *The democratic control of armed forces,* Institute for Security Studies of WEU, Paris, 1996.

110) Јовановић, М., *2006-2016: Има ли Србија нови уставни идентитет?*, у: Бојан Вранић, Горан Дајовић, Демократска транзиција Србије, рекапитулација првих 25 година, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

111) Јовановић, М., *Полупредседнички режим Француске V Републике*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

112) Јовановић, З., *Заштитник грађана (омбудсман) у правном систему Републике Србије*, у: Станко Бејатовић, Слободе и права човека и грађанина у концепту новог законодавства Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2005.

113) Јовановић, С., *Историја, политика, демократија*, Catena mundi, Београд, 2018.

114) Јовановић, С., О *држави – основи једне правне теорије*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1922.

115) Јовановић, С., *Уставобранитељи и њихова влада (1838 – 1858)*, Српска краљевска академија, Београд, 1912.

116) Јовичић, М., *Устав и уставност*, ЈП „Службени гласник“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.

117) Јовичић, М., Парламентарни систем насупрот председничком и скупштинском систему, *Архив за правне и друштвене науке 1/1992*.

118) Јовичић, М., *Велики уставни системи – Елементи за једно упоредно уставно право*, Београд, 1984.

119) Јовичић, М., *О уставу: теоријско - компаративна студија*, Савремена администрација, Београд, 1977.

120) Јововић, Б., *Јован Скерлић и српска војска*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004.

121) Јоксимовић, А., *Конституционализација ЕУ – прошлост или будућност? ЗСБП и ЗБОП - тачке ЕУ зближавања / раздвајања*, у: Устави у времену кризе: постјугословенска перспектива, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2014.

122) Kajsiu, B., *Process of Reform of Civil - Military Relatios, the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector in Albania*, in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relatinos in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany, 2005.

123) Кајтез, И., Филозофско поимање државне власти (друштвене моћи) и војске (оружане силе), *Војно дело 3/2021*.

124) Кајтез, И., Гостовић, Д., Гроздић, Б., Потребна знања официра Војске Србије у области друштвено-хуманистичких наука за учешће у међународним мисијама, *Војно дело јесен/2012*.

125) Кандић, Т., *Судска власт у Републици Србији*, Институт за упоредно право, Досије студио, Београд, 2015.

126) Кастелар, Е., *Монархија или република?*, Републиканска омладина, Београд, 1913.

127) Катлип, С., Сентер, А., Брум, Г., *Успешни односи са јавношћу*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006.

128) Келзен, Х., *О суштини и вредности демократије*, Службени гласник, Београд, 2005.

129) Кецмановић, Н., *Политика, држава и моћ: студије из политичке теорије*, Факултет политичких наука у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2009.

130) Кимлика, В., *Савремена политичка филозофија*, ИИЦ Нова српска политичка мисао, Београд, 2009.

131) King, A, *The British Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

132) Кнежевић, М., Николић, С., Нешевски, А., „Контрола буџета у функцији цивилне демократске контроле војске у Републици Србији“, *Војно дело 3/2021*.

133) Компион, Ж., *Парламент и демократија*, Висока школа политичких наука, Београд, 1964.

134) Косовац, С., „Цивилна контрола војске“, *Војно дело 2/2001.*

135) Kohn, R., „Out of control: The crisis in civil-military relations“, *The National Interest 35/1994*.

136) Кораћ, С., *Корупција у јавним службама*, у: Добривоје Радовановић, Александра Булатовић, *Корупција*, Центар за менаџмент, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.

137) Коштуница, В., у: Цивилна контрола оружаних снага: зборник радова са стручног скупа, Београд, 2001.

138) Краповић, С., у: *Цивилна контрола оружаних снага: зборник радова са стручног скупа*, Београд, 2001.

139) Кристић, А., *Религија и моћ*, Rabic, Сарајево, 2009.

140) Крстић, З., *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије Београд, Београд, 2008.

141) Крстић Мистрицеловић, И., *Избори у Краљевини Србији - од недостижног идеала до аутентичног парламентаризма*, Радунић д.о.о., Београд, 2017.

142) Крстић - Мистрицеловић, И., *Други живот Устава од 1888. године - Србија од 1903. до 1914. године*, у: Владан Петров, Дарко Симовић, Тијана Шурлан и Ивана Крстић-Мистрицеловић, Устав Краљевине Србије од 1888 - 125 година од доношења, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

143) Кузмановић, Р., *Уставно право*, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, 2011.

144) Кузмановић, Р., *Савремене уставне промјене као начин кодификације и конституционализације власти и друштва*, у: Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд, 2004.

145) Кузмановић, Р., *Упоредни политички системи,* Нови глас, Бања Лука, 1991.

146) Кулман, Ј., Калахан, Ж., *Интегрисање војске у демократски поредак – искуства Немачке*, у: Мирослав Хаџић, Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.

147) Kyaw P., Y., „Collective Democratic Control of the Armed Forces: A Theoretical Understanding of the Current Structure of Myanmar Civil-Military Relations“, *Journal of Political and & Military Sociology,* Florida 47/2020.

148) Лабовић, Д., Приватне војне компаније као фактор безбедности - предности и недостаци, *Теоријско-стручни часопис Безбедност 3/2015*, Београд.

149) Лазић, Р., *Контрола служби безбедности у Србији*, ЈП „Службени гласник“, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, 2023.

150) Лазић, Р., Контрола служби државне безбедности од средине 1966. до почетка 1975. године, *Право: теорија и пракса: часопис Савеза удружења правника Војводине 2/2020*.

151) Лазић, Р., Демократска и цивилна контрола рада служби безбедности у Републици Србији од 2000. до 2010. године - докторска дисертација, одбрањена на Факултету политичких наука Универзитета у Београду 11.07.2013. године.

152) Лајпхарт, А., *Модели демократије*, Службени лист СЦГ Београд, ЦИД Подгорица, 2003.

153) Laundy, P., *Parliaments in the Modern World,* Aldershot : Dartmouth, 1989.

154) Лилић, С., *Подела власти и независно судство*, Комитет правника за људска права, Референцијални центар за људска права, Београд, 2002.

155) Лоу, С., *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.

156) Лукић, П., Уставно-правни положај Војске југославије, *Војно дело 1-2/94*.

157) Лукић, Р., *Функције и надлежности председника Републике Србије*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

158) Лукић, Р., *Социологија морала*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

159) Лукић, Р., *Политичке странке*, Научна књига, Београд, 1975.

160) Luther, J., *Military Law in Italy,* in: Nolte, G. (eds.), *European Military Law Systems,* Berlin, Boston: De Gruyter, 2003.

161) Макијавели, Н., *Владалац*, Београд, 1881.

162) Малешич, М., *Цивилно – војни односи у Словенији – проблеми и перспективе*, у: Мирослав Хаџић, Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.

163) Мандић, О., *Религија, држава, наука*, Сељачка слога, Загреб, 1956.

164) Mannitz, S., *The "Democratic Soldier": Comparing Concepts and Practices in Europe*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2013.

165) Маринковић, Т., *Одговорност председника републике за повреду устава – забрана утицаја на вршење судијске функције*, Центар за правосудна истраживања, Београд, 2021.

166) Марјановић, Ј., *Политичке странке и модерна држава*, Академска мисао, Београд, 2001.

167) Марковић, Д., *Демократија и партократија*, Институт за политичке студије, Београд, 2009.

168) Марковић, М., *Истина о Француској револуцији*, Српски сабор Дверим, Издавачка кућа Catena Mundi, Београд, 2012.

169) Марковић, Р., *Са уставне осматрачнице*, ЈП Службени гласник, Досије студио, Београд, 2017.

170) Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник", Београд, 2009.

171) Марковић, Р., Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду 2/2007*.

172) Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1997.

173) Марковић, Р., *Извршна власт*, Београд, Савремена администрација, 1980.

174) Матић, М., *Правосудни систем Француске*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

175) Матић, М., Подунавац, М., *Политички систем: теорије и принципи*, Београд, 2007.

176) Матић, Ј., *Медијско извештавање и реформа војске*, у: Мирослав Хаџић, Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе, Центар за цивилно – војне односе, Београд, 2007.

177) Матић, Д., *Правна држава као оквир људских права и слобода*, у: Станко Бејатовић, Слободе и права човека и грађанина у концепту новог законодавства Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2005.

178) Maus, D., *1958-2013: Чудновата пустоловина Уставног савета*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

179) Маџар, Н., Војска, полиција и друштво, *Теоријско стручни часопис за питања заштите, безбједности, одбране, образовања, обуке и оспособљавања Дефендологија 1/1998*.

180) Mezzetti, L., *Transizioni constituzionali e consolidamento della democrazia agli albori del XXI secolo*, у: Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд, 2004.

181) Микић, В., *Нормативна анализа положаја председника Републике и форме прећутне президенцијализације уставног уређења у Републици Србији*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2018.

182) Милетић, М., *Политика одбране Југославије (1945-1959)*, Институт за савремену историју, Београд, 2022.

183) Милић, Д., *Да ли су инкомпатибилне функције шефа државе и председника политичке странке? Уставноправни положај председника Републике Србије*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2018.

184) Милков, Д., Институционални вид заштите грађана – омбудсман, *Архив за правне и друштвене науке 1/1992*.

185) Милосављевић, Б., *Систем безбедности Републике Србије – уставне димензије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2018.

186) Милосављевић, Б., Петровић, П., Безбедносно - обавештајне службе Републике Србије, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2009.

187) Милосављевић, С., *Истраживање политичких појава*, Институт за политичке студије Факултета политичких наука Београд, Центар за омладину и пионире Београд, Београд, 1980.

188) Милошевић, З., Демократија и капацитет политичких институција, *Политичка ревија 1/2011*.

189) Милошевић, М., *Неки аспекти реформе државне управе у области безбедности*, у: Зборник Факултета цивилне одбране, Факултет цивилне одбране, Београд, 2001.

190) Мирковић, Т., Шта има смисла крити – Цивилна контрола војске и војна тајна, *Политика 32312/2003.*

191) Мирковић, Т., *Војно - политички односи у свету као чинилац потребе јачања одбране СФРЈ*, Политичка управа ССНО, Београд, 1978.

192) Митровић, Ж., *Српске политичке странке*, Политика а.д., Београд, 1939.

193) Мићуновић, Д., *Демократија, популизам, ентропија*, Архипелаг, Београд, 2018.

194) Мићуновић, Д., у: *Цивилна контрола оружаних снага: зборник радова са стручног скупа,* Београд, 2001.

195) Михајловић, В., *Влада и њен значај у настанку и развитку модерне парламентарне демократије*, у: Срђан Ђорђевић, Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд, 2004.

196) Младеновић, М., *Цивилна контрола и „деполитизација" војске у савременим политичким системима*, у: Вучина Васовић, Вукашин Павловић, Посткомунизам и демократске промене: демократска реконструкција државе и политичког система (зборник), Југословенско удружење за политичке науке, Факултет политичких наука Београд, Београд, 2002.

197) Morgan-Owen, D., Gould, A., The politics of future war: Civil-military relations and military doctrine in Britain, *European Journal of International Security 7/2022*.

198) Мршевић, З., *Ка демократском друштву - родна равноправност*, Институт друштвених наука, Београд, 2011.

199) Настић, М., *Улога председника Републике у формирању Владе*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

200) Народ и војска, Б. м. : б.и., б.г., 1941.

201) Nikitin, A., *Civil and parliamentary control over the military: purposes and principles of the CIS model law,* in: Biljana Vankovska, Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Centre for Civil-Military Relations Belgrade, Belgrade, 2001.

202) Николић, О., Петров, В., *Увод у право Француске*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

203) Николић, П., Парламентаризам и уставна монархија, *Архив за правне и друштвене науке 1/1992*.

204) Ниче, Ф., *Воља за моћ*, Дерета, Београд, 2015.

205) Нишић, С., у: *Цивилна контрола оружаних снага: зборник радова са стручног скупа*, Београд, 2001.

206) Новаковић, А., Основне карактеристике и улога парламента у транзицији, *Политичка ревија 1/2005*.

207) Новаковић, С., *Васкрс државе српске*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2000.

208) Новаковић, С., *Уставно питање и закони Карађорђева времена*, Нова штампарија „Давидовић“, Београд, 1907.

209) Nolte G., Krieger, H., *Chapter 2. European Military Law Systems: General Comparative Report,* in: Nolte, G., European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter, 2003.

210) Овчина, И., *Политичке странке и демократија*, ДЕС Сарајево, Сарајево, 2007.

211) Омејец, Ј., *Правни појам политичке странке*, у: Иван Прпић, Држава и политичке странке, Народне новине: Хрватски правни центар, Загреб, 2004.

212) Опачић, М., Цивилна демократска контрола војске – искуства Француске, *Војно дело 2/2003*.

213) Орлић, Р., *Друштвена организација и политичка власт*, Ц-принт, Београд, 2000.

214) Орловић, С., *Судска власт по Радикалском уставу од 1888. године*, у: Владан Петров, Дарко Симовић, Тијана Шурлан и Ивана Крстић-Мистрицеловић, Устав Краљевине Србије од 1888 – 125 година од доношења, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

215) Орловић, С., *Парламент као епицентар демократије*, у: Славиша Орловић, Искушења парламентаризма, Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2013.

216) Орловић, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду : Издавачки центар, Београд, 2008.

217) Орловић, С., *Политичке партије и моћ,* Југословенско удружење за политичке науке, Чигоја штампа, Београд, 2002.

218) Острогорски, М., *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд.

219) Павловић, В., *Потиснуто цивилно друштво*, Екоцентар, Београд, 1995.

220) Павловић, Т., *Друштвени развитак и војска*, Нова штампарија „Давидовић“, Београд, 1909.

221) Пандуревић, В., *Социологија војске*, Штампарија Соколац, Српско Сарајево : Универзитет, 1999.

222) Pantev, P., *Civil-military relations and democratic control of the security sector,* Sofia, 2005.

223) Павловић, Д., *Каква врста равнотеже је неопходна за демократију?*, у: Вукашин Павловић, Политичке институције и демократија, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2006.

224) Павловић, В., *Наши војни судови*, Штампарија „Напредак“ - Панчево, Београд, 1939.

225) Пашић, Н., *Упоредни политички системи,* Институт за политичке студије Факултета политичких наука Универзитета у Београду Београд, 1978.

226) Пашић, Н., *Демократија и савремено друштво*, Издавачко предузеће Рад, Београд, 1960.

227) Пејић, И., *Подела власти у уставном систему Србије: могућност равнотеже*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2018.

228) Пејић, И., *Британски парламент: покушај уставне реформе*, у: Зборник радова Правног факултета у Нишу 71/2015.

229) Пејић, И., *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2011.

230) Пејић, И., *Парламентарно право,* Правни факултет у Нишу, Ниш, 2006.

231) Пенезић, Р., *Политички маркетинг*, Алерад, Нови Сад, 2006.

232) Perlmutter, A., *The military and Politics in Modern Times,* New Haven, Yale University Press, 1977.

233) Перовић, С., *Правна држава и криза правног система,* у: Владан Васиљевић, Правна држава, Институт за криминолошка и социолошка истраживања: Пословна политика, Београд, 1991.

234) Петров, В., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2025.

235) Петров, В., Станковић, М., *Уставно право,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2022.

236) Петров, В., Симовић, Д., *Уставно право,* ЈП Службени гласник, Београд, 2018.

237) Петров, В., *О неким општим местима у поимању система власти уопште и у Републици Србији*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2018.

238) Петров, В., *Парламент Француске Пете Републике*, у: Оливер Николић, Владан Петров, Увод у право Француске, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

239) Петров, В., *Избор судија упоредно и у Републици Србији – предлози за промену устава,* у: Един Шарчевић, Владан Петров, Судије у правном систему, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2013.

240) Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.

241) Петров, В., Својства и функције модерног устава, *Правна ријеч 18/2009.*

242) Петров, В., *Енглески устав*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007.

243) Петровић, Н., Војни судски и кривични законици Кнежевине/Краљевине Србије из 1876. и 1885. године (Damnatio memoriae?), *Војноисторијски гласник 1/2024*.

244) Петровић, Н., Албанезе, Ж., *Забрана дискриминације и родна равноправност,* Пословни биро д.о.о., Београд, 2021.

245) Петровић, П., *Реформа служби безбедности у Србији 2000-2017: докторска дисертација*, Београд, 2020.

246) Петровић, П., *Корупција у сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2013.

247) Петровић, М., *Ко влада светом,* Metaphysica, Београд, 2008.

248) Петровић, Д., Буџак, Г., *Промене политичког система Србије*, Београд, 2007.

249) Пешић, М., Грађанска јавност и демократија, *Политичка ревија 1/2005.*

250) Пилиповић, М., *Председник Републике Србије у уставном и политичком систему државе – нормативно и стварно*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

251) Пламенац, Ц., *Човек и друштво: критичко испитивање неких важних друштвених и политичких теорија од Макијавелија до Маркса*, ЈП Службени гласник Београд, ЦИД Подгорица, 2009.

252) Платон, *Држава,* Bigz publishing d.p., Београд, 1993.

253) Платон, *Закони*, Београдски издавачко-графички завод, Београд, 1971.

254) Поповић, Д., *Парламентарна република у Србији -предлог за уставну реформу-*, Досије студио, Београд, 2024.

255) Поповић, Д., *Увод у упоредно право*, Правни факултет Универзитета Унион, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2011.

256) Поповић, Д., *Савремена уставност и демократија*, Београд: б.и., 1997.

257) Поповић, Д., Парламентаризам у Трећој Француској републици, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*.

258) Поповић, Г., *Организовање политичке странке -од идеје до власти-*, Народна и универзитетска библиотека Републике Српске, Бања Лука, 2003.

259) Поповић, М., Политички систем и међунационални односи, Удружење НАУКА И ДРУШТВО Србије, Београд, 2000.

260) Поповић, М., Физичка сила, друштвена моћ и сагласност, у: *Зборник Матице Српске за друштвене науке 78/1985.*

261) Прело, М., *Политичке институције*, Политичка култура, Загреб, 2002.

262) Радојевић, М., Мешовити устав и подела власти, *Политичка ревија 1/2005.*

263) Радоњић, Р., *Демократија*, Центар за грађанско образовање, Подгорица, 2004.

264) Ракић Водинелић, В., Ивошевић, З., *Модели закона о судовима и судијама*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2001.

265) Ристић, С., Каркалић, Р., Јаковљевић, В., „Развој демократске цивилне контроле војске у периоду транзиције неких земаља у окружењу“, *Војно дело 2/2010.*

266) Ристић, С., Мишовић, С., Каркалић, Р., „Демократска цивилна контрола са становишта државних институција“, *Војно дело 4/2008.*

267) Роквић, В., *Систем одбране*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017.

268) Rowe., P., *Chapter 12. Military Law in the United Kingdom*, in: Georg Nolte, European Military Law Systems, Berlin, Boston: De Gruyter, 2003.

269) Ruiz-Rico Ruiz, G., *El estado democrático y la Constitución Española de 1978*, у: Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд, 2004.

270) Rukavishnikov, V., Pugh, M., *Civil-Military Relation*, in: Giuseppe Caforio (eds.) *Handbook of the Sociology of the Military*, Springer, New York, 2006.

271) Сакан, М., Међуоднос политике и војске у рату, *Војно дело 3/2021*.

272) Сакан, М., *Војне науке*, Генералштаб Војске Србије и Црне Горе, Управа за школство и обуку, Војна академија, Београд, 2003.

273) Сакан, М., Однос политике и војске у рату, у: *Теоријско стручни часопис за питања заштите, безбједности, одбране, образовања, обуке и оспособљавања Дефендологија 2/1998*.

274) Sarvaš, Š., Professional Soldiers and Politics: A Case of Central and Eastern Europe, *Armed Forces & Society 26*(1)/1999.

275) Сартори, Ђ., *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.

276) Сартори, Ђ., *Демократија шта је то?*, ЦИД Подгорица, 2001.

277) Симић, Д., *The Evolution of Civil – Military Relations in FRY/the State Union of Serbia and Montenegro,* in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relatinos in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany, 2005.

278) Симић, М., *Војни фактор у савременим међународним односима*, Политичка управа ССНО, Београд, 1975.

279) Симовић, Д., *Како до неутралне модераторне власти председника Републике Србије?*, у: Владан Петров, Председник Републике и Устав, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

280) Симовић, Д., *Европски уставни модели односа државе и цркве*, у: Религија, политика, право, Институт за упоредно право, Православна Митрополија Црногорско-приморска, ИИУ „Светигора“, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд – Будва, 2015.

281) Симовић, Д., *Институционална јемства судијске (не)зависности у Републици Србији*, у: Един Шарчевић, Владан Петров, Судије у правном систему, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2013.

282) Симовић, М., Настанак, историјски развој и надлежност војних судова у Републици Српској, *Теоријско стручни часопис за питања заштите, безбједности, одбране, образовања, обуке и оспособљавања Дефендологија 1/1998*.

283) Сокол, С., Смердел, Б., *Организација власти – Политичке идеје, уставни модели, збиља* -, Народне новине, Загреб, 1988.

284) Сорокин, П., Друштвена и културна динамика, ЈП Службени лист СРЈ Београд, ЦИД Подгорица, 2002.

285) Сретеновић, С., *Француска и Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца 1918-1929*, Институт за савремену историју, Београд, 2008.

286) Стајић, Љ., *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2012.

287) Станар, Д., Мир као сврха војске, *Војно дело 3/2021*.

288) Станар, Д., Етички чинилац борбеног морала, *Национални интерес 1/2020.*

289) Станић, М., *Политичке странке и посланички мандат*, Институт за упоредно право, Београд, 2019.

290) Станић, М., *Неспојивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци – пример Србије*, у: Дарко Симовић, Един Шарчевић, Парламентаризам у Србији, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2018.

291) Становчић, В., *Моћ и легитимност*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006.

292) Становчић, В., *Подела власти и дистрибуција политичке моћи*, у: Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 1-3, 1998-1999.

293) Старчевић, С., Ружичић, Б., Деполитизација војске као услов за њену цивилну демократску контролу, *Баштина* 65/2025.

294) Старчевић, С., Социологија, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2022.

295) Старчевић, С., Благојевић С., Аутономија војне професије као услов цивилне демократске контроле војске и остваривања основне друштвене улоге војске, *Војно дело 3/2021.*

296) Старчевић, С., Самоконтрола као вид демократске цивилне контроле војске, *Војно дело 1/2011.*

297) Старчевић, С., Улога цивилног друштва у демократској цивилној контроли војске, *Војно дело 1/2008.*

298) Starck, C., *Démocratie et participation*, у: Устав Lex superior, Удружење за уставно право Србије, Београд, 2004.

299) Стефановић, Ј., *Уставно право, књига 1*, Издавачко предузеће „Школска књига“, Загреб, 1965.

300) Стојадиновић, Љ., Будућност без вође – цивилна контрола војске, *Политика 32025/2002.*

301) Стојановић, Д., *Уставно право*, Свен, Ниш, 2007.

302) Стојар, Р., *Трансформација армије Чешке Републике и промене у систему вредности професионалних војника*, у: Мирослав Хаџић, Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе, Центар за цивилно – војне односе, Београд, 2007.

303) Стојиљковић, З., *Држава и корупција*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2013.

304) Стојковић, Б., „Демократска контрола Војске – од појма до праксе“, *Војно дело 3/2005.*

305) Стојковић, М., Значај и улога демократске контроле војске, у: *Демократска контрола војске: зборник радова са Саветовања*, Београд, 2001.

306) Стојмировић, Љ., *Менаџмент политичке странке*, ЗИПС Земун, Београд, 1999.

307) Тадић, Љ., *Метаморфозе правне државе*, у: Владан Васиљевић, Правна држава, Институт за криминолошка и социолошка истраживања: Пословна политика, Београд, 1991.

308) Тадић, Љ., *Политиколошки лексикон*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1996.

309) Taylor, E., Command in the 21st century: an introduction to civil-military relations, Naval Postgraduate School Monterey, California, 1998.

310) Тешановић, Б., Жугић, Р., Демократска цивилна контрола војске – механизам потрошње буџетских средстава, *Војно дело 2/2007*.

311) Тимотић, М., Демократска контрола војске у посткомунистичкој Европи, *Војно дело 4-5/2002.*

312) Тимотић, М., *Примена начела цивилне контроле војске у транзицијским земљама*, у: Хаџић, М., *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији: нормативне претпоставке*, Београд, 2001.

313) Timotić, M., *Civil-military relations and the principle of civilian control of the army,* in: Miroslav Hadžić, Civilian Control of the Army and Police, Belgrade, 2000.

314) Тихомиров, Л., *Монархија*, Укронија, Логос, Београд, 2008.

315) Тодорић, С., „Теоријски аспекти цивилне контроле војске“, *Војно дело 2/2005.*

316) Тодорић, С., *Цивилно-војни односи,* Војноиздавачки завод, Београд, 2004.

317) Тодоров, Д., *Директиве Европске уније у области равноправности полова*, у: Европска унија и родна равноправност, Покрајински завод за равноправност полова, Нови Сад, 2011.
318) Тркуља, Ј., *Порицање владавине права*, у: Коста Чавошки, Уставност и владавина права, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2000.

319) Тркуља, Ј., Посткомунизам између тоталитаризма и парламентарно - демократског плурализма, у: *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992*.

320) Турковић, Б., *Приручник о демократској контроли оружаних снага*, Центар за сигурносне студије, Сарајево, 2003.

321) Ћетковић, В., *Друштвено - политички односи и пракса*, Институт за политичке студије Факултета политичких наука, Београд, 1972.

322) Ћосић, М., *Спољна политика Југославије и народна одбрана,* Народна армија, Београд, 1975.

323) Фатић, А., *Корупција и јавна моћ*, у: Добривоје Радовановић, Александра Булатовић, Корупција, Центар за менаџмент, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.

324) Feaver, P. D., *Armed servants: Agency, oversight, and civil-military relations*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003.

325) Feaver, P. D, „Civil-military relations“. *Annual Review of Political Science, no. 2/1999.*

326) Feaver D., P., „The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control“, *Armed Forces and Society, no. 2/1996.*

327) Ferreres Comella, V., *Constitutional courts and democratic values: a European perspective*, New Haven [etc.] : Yale University Press, 2009.

328) Фира, А., *Уставно право Републике Србије*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2007.

329) Фридрих К. Ј.,, *Конституционална демократија – Теорија и пракса у Европи и Америци*, ЦИД, Подгорица, 2005.

330) Хантингтон, С., *Војник и држава: теорија и политика цивилно-војних односа*,Земун : Прометеј; Београд : Центар за студије Југоисточне Европе : Факултет политичких наука : Дипломатска академија Министарства спољних послова Србије и Црне Горе, Београд, 2004.

331) Хантингтон, С., *Трећи талас: Демократизација на крају двадесетог века*, Стубови културе, Београд, 2004.

332) Хантингтон, С., Сукоб цивилизација и преобликовање светског поретка, ЦИД Подгорица, Романов Бања Лука, Београд, 2000.

333) Хантингтон, С., Сукоб цивилизација, *Градина 7-8/1997.*

334) Хартвиг, М., *Уставне претпоставке одговорне Владе – немачко искуство: контрола власти у немачком уставу*, у: Владавина права - одговорност и контрола власти : зборник реферата и излагања, Фондација Конрад Аденауер, Програм Правна држава Југоисточна Европа, Београд, 2009.

335) Хартл, Ј., *Значај јавног мњења у креирању безбедносне и одбрамбене политике*, у: Мирослав Хаџић, Милорад Тимотић, Јавност и војска, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2006.

336) Хасанбеговић, Ј., *Ка уставним амандманима о правосуђу: ка независном правосуђу у Србији, или пак у супротном смеру*, у: Зборник радова Правног факултета у Нишу 78/2018.

337) Хаџић, М., *Поверење грађана у војску*, у: Мирослав Хаџић, Милорад Тимотић, Јавност и војска, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2006.

338) Хаџић, М., Нова уставна позиција војске, *Војно дело 1/2003.*

339) Хаџић, М., *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке,* Београд, 2001.

340) Хелд, Д., *Модели демократије*, Школска књига, Загреб, 1990.

341) Herspring, D., *Russian civil - military relations*, Indiana University Press, 1996.

342) Hueso Cotino, L., *Chapter 11. Military Law in Spain*, in: Nolte, G., *European Military Law Systems,* Berlin, Boston: De Gruyter, 2003.

343) Cohen, R., *Civil-Military Relations: Continuity and Change in an Age of Terror,* in: Philipp Fluri, Gustav Gustenau, Plamen Pantev, The Evolution of Civil - Military Relatinos in South East Europe, Physica – Verlag Heidelberg, Germany, 2005.

344) CLOSA MONTERO C., *Study on democratic control of armed forces: Who controls?,* Venice Commission document, Strasbourg, 2007.

345) CLOSA MONTERO C., *Preliminary Report on the Democratic Oversight over Armed Forces,* Venice Commission document, Strasbourg, 2006.

346) CLOSA MONTERO C., *Brief overview of the constitutional rules on democratic control of armed forces in Council of Europe Members States*,Venice Commission document, Strasbourg, 2006.

347) Чавошки, К., *Зло власти*, Catena Mundi, Београд, 2021.

348) Чавошки, К., *Устав као средство агитације и пропаганде*, Институт за савремену историју, Службени гласник, Београд, 2011.

349) Чворовић, З., *Судска независност у Кнежевини Србији од 1869. до 1881. године*, у: Станко Бејатовић, Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2007.

350) Шарановић, Ј., Килибарда, З., Марчек, Ј., *Родна равноправност у Војсци Србије - наслеђе, достигнућа, изазови*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2021.

351) Шарановић, Ј., Килибарда, З., *У корак с временом: Министарство одбране и Војске Србије на путу објективизације родне равноправности*, Институт за стратегијска истраживања, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2011.

352) Шпадијер, Б., Председнички и парламентарни систем, *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992.*

353) Шуваковић, У., *Политичке партије и глобални друштвени циљеви*, Трећи миленијум, Београд, 2004.

354) Шуковић, М., О институцији заштитника права грађана (омбудсману), *Архив за правне и друштвене науке 3-4/1992.*

355) Wade, E.C.S., Bradley, A.W., *Constitutional and Administrative Law*, Longman, New York, 1993.

Правни и интернет извори

1) Aguero, F., *Soldiers, civilians and democracy: Post-Franco Spain in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995, http://projects.pugetsound.edu/share/index_htm_files/Review%20of%20Felipe%20Aguero,%20Soldiers,%20Civilians,%20Democracy,%20Post%20Franco%20Spain%20in%20Comparative%20Perspective.pdf / 24. октобар, 2025.

2) Armed Forces Act, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/35/pdfs/ukpga_20210035_en.pdf / 15. август, 2025.

3) Barber, J. A., Britain and France: the officer corps and civil-military relations, *Naval War College Review* 4/1969, https://www.jstor.org/stable/44639499/ 28. март, 2025.

4) Basta Fleiner, L., Fleiner , T., *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Berlin-Heidelberg, 2009, https://content.e-bookshelf.de/media/reading/L-12603-4818359e16.pdf / 24. октобар, 2025.

5) *Безбедност државе и грађана у српској уставној традицији - преглед одредаба у области безбедности у уставима који су важили у Србији 1835-2006*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2018, https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/bezbednost_drave_i_graana_u_srpskoj_ustavnoj_tradi.pdf / 17. август, 2025.

6) Venice Comission, *Report on the democratic control of the armed forced*, Strasbourg 2008, https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2008-004-e, / 31. октобар, 2025.

7) Vinci, S., *La riforma fascista dell'esercito italiano*, file:///C:/Users/PRAVNIK-UO/Downloads/Dialnet-LaReformaFascistaDellesercitoItaliano-4500388%20(2).pdf, / 6. октобар, 2025.

8) Глишић, Ј., *Демократска цивилна контрола оружаних снага – савремене теоријске расправе, Београд*, 2005, https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/glii_2005_demokratska_civilna_kontrola_oruanih_sna.pdf, / 21. октобар, 2025.

9) Директива о поступању по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја у Министарству одбране („Службени војни лист“ бр. 19/24).

10) Ђорђевић, М., *Суспензивни вето председника републике: докторска дисертација*, https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/17732/Disertacija.pdf?sequence=1&isAllowed=y, / 18. мај, 2025.

11) Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, European Convention on Human Rights, / 17. јул, 2025.

12) Eldem, T., *Civilian Control of Armed Forces*, https://www.researchgate.net/publication/337160837_Civilian_Control_of_Armed_Forces, / 28. октобар, 2025.

13) Закон о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - одлука УС, 72/12, 7/14 – одлука УС, 44/14 и 30/18 - др. закон).

14) Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 88/09, 55/12 - одлука УС и 17/13).

15) Закон о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – одлука УС, 36/18. 94/19, 74/21 - одлука УС и 109/25).

16) Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон).

17) Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/09 и 52/21).

18) Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/21).

19) Закон о Земаљској одбрани, Штампарска радионица Министарства војске и морнарице, Београд, 1933.

20) Закон о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 – аутентично тумачење, 113/17 - аутентично тумачење, 54/19, 9/20 - аутентично тумачење, 10/23 – др. закон и 91/25).

21) Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 128/20, 116/22 и 92/23 – др. закон).

22) Закон о одбрани („Службени гласник РС“, бр. 116/97, 88/09, 88/09 – др. закон, 104/09 - др. закон, 10/15 и 36/18).

23) Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 - Одлука УС).

24) Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07 и 72/12).

25) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“ бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21).

26) Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС", бр. 35/19, 88/19, 11/21 - аутентично тумачење, 94/21 и 14/22).

27) Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 - одлука УС и 62/21 - одлука УС).

28) Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“ бр. 10/23).

29) Инструкција о избору и функцији „особе од поверења“ као механизма родне равноправности у Министарству одбране и Војсци Србије („Службени војни лист“ бр. 1/18).

30) Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19 и 94/24).

31) Luis Harper Viñas, J., *A country at war the origin, evolution, and future of civil-military relations in the United States*, Baltimore, Maryland, 2018, https://jscholarship.library.jhu.edu/server/api/core/bitstreams/481b25a8-109b-42c4-b1d8-80d9532a8e51/content, / 27. октобар, 2025.

32) Lunn, S., *The democratic control of armed forces in principle and practice,* in: H. Born, P. H. Fluri, & S. Lunn (eds.), *Oversight and guidance: The relevance of parliamentary oversight for the security sector and its reform: A collection of articles on foundational aspects of parliamentary oversight of the security sector,* Brussels/Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces 2003, file:///C:/Users/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D0%BA%D0%BE%20%D0%90%D0%BD%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%BD/Downloads/01.4.07_lunn%20(1).pdf, / 1. новембар, 2025.

33) Miller, R., *Reviewing Charlotte Ku and Harold Jacobson (eds.), Democratic Reviewing Charlotte Ku and Harold Jacobson (eds.), Democratic Accountability and the Use of Force in International Law,* Reviewing Charlotte Ku and Harold Jacobson (eds.) Democratic Acc.pdf, / 31. октобар, 2025.

34) Намеснички устав из 1869. године, https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Ustav%20knjazevstva%20Srbije%201869.pdf, / 11. септембар, 2025.

35) Нацрт Закона о демократској и цивилној контроли Војске Србије и Црне Горе, https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/nacrt_zakona_o_dck.pdf, / 2. април, 2025.

36) Opinion on the Constitution of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session, Venice 2007, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e, / 1. новембар, 2025.

37) Органски закон о националној одбрани 5/2005, https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf, / 27. август, 2025.

38) Пословник о раду Народне скупштине („Службени гласник РС“ бр. 20/12 - пречишћен текст).

39) Правило службе Војске Србије (акт Војног кабинета председника Републике Србије бр. 2-3 од 18.12.2015. године).

40) Phone Kyaw, Y., Collective Democratic Control of the Armed Forces: A Theoretical Understanding of the Current Structure of Myanmar Civil - Military Relations, *Journal of Political & Military Sociology* 47/2020, CollectiveDemocraticControloftheArmedForces.pdf, / 1. новембар, 2025.

41) Сретењски устав из 1835. године, https://projuris.org/wp-content/uploads/2022/09/Ustav-Knezevine-Srbije_Sretenjski-ustav-1835.pdf, / 10. септембар, 2025.

42) Stach, S., Sarvaš, Š., Democratic Control of Security Policy and Armed Forces, *Czech Journal of International Relations 32*(3), https://doi.org/10.32422/cjir.1520, / 1. новембар, 2025.

43) Тарифа о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС“, бр. 43/23 и 56/25).

44) Устав Данске из 1953. године, https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/the-constitutional-act-of-denmark.pdf, / 8. септембар, 2025.

45) Устав Италије из 1948. године, The_Constitution_of_the_Italian_Republic.pdf, / 13. август, 2025.

46) Устав ФНРЈ из 1946. године, https://bs.wikisource.org/wiki/Ustav_Federativne_Narodne_Republike_Jugoslavije_(1946), / 14. септембар, 2025.

47) Устав Француске из 1958. године, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf, / 25. јун, 2025.

48) Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21).

49) Устав Републике Србије из 1990. године, https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/SRB%20Serbia%20-%20Constitution%20-%201990%20-%20SRB.pdf, / 14. септембар, 2025.

50) Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године, https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2019/05/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf, / 11. септембар, 2025.

51) Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године, https://sr.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A1%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B5_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B5_%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5_%D0%88%D1%83%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%98%D0%B5_(1974), / 12. септембар, 2025.

52) Устав Чешке Републике из 1993. године, Constitution of the Czech Republic - Wikisource, the free online library, / 18. август, 2025.

53) Устав Шпаније из 1978. године, La Moncloa. Constitución Española [España], / 22. август, 2025.

54) Уставна повеља Државне заједнице Србије и Црне Горе из 2003. године, http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2005_06/t06_0210.htm, / 22. септембар, 2025.

55) Finer E., S., *The Man on Horseback, The Role of the Military in Politics*, New Yersey, 2002, https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781351479806_A30856012/preview-9781351479806_A30856012.pdf, / 29. октобар, 2025.

56) Constitution of Spain - Wikipedia, / 22. август, 2025.

57) Cottey, A., Civil-Military Relations and Democracy in the New Europe, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2007, Baden-Baden 2008, Civil-Military Relations and Democracy in the New Europe, / 27. октобар, 2025.

Биографија аутора

Марко Андрун је рођен 15. јануара 1993. године у Пожаревцу. Године 2008. завршио је Основну школу „Доситеј Обрадовић“ као носилац дипломе „Вук Караџић“, а 2012. године и Пожаревачку гимназију (природно-математички смер) са одличним успехом.

На Правни факултет Универзитета у Београду се уписао 2012. године, а на њему је дипломирао 24. јуна 2016. године, са просечном оценом 9,80. Награђиван је Светосавском наградом Правног факултета за постигнут успех у школској 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 и 2015/2016. години. Током основних академских студија био је стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (2013-2015) и Фонда за младе таленте Министарства омладине и спорта Републике Србије (2015-2016), а стекао је и *FCE Cambridge Certificate* о познавању енглеског језика (Б2 ниво) у оквиру представништва Британског савета у Београду. Учествовао је на такмичењу у беседништву студената Правног факултета Универзитета у Београду 2013. године.

На мастер академске студије Правног факултета Универзитета у Београду уписао се 2016. године, а завршио их је 2017. године са просечном оценом 9,75 одбранивши мастер рад на тему: „Имунитет неодговорности народних посланика у Републици Србији“, пред Комисијом у саставу: проф. др Владан Петров и проф. др Танасије Маринковић. Током мастер академских студија био је стипендиста Фонда за младе таленте Министарства омладине и спорта Републике Србије (2016-2017). Докторске академске студије на Правном факултету Универзитета у Београду уписао је 2017. године на Уставноправном смеру. До сада је положио Методе научноистраживачког рада и вештина са оценом 8 одбранивши преддокторски рад на тему: „Уставна жалба – теоријски и упоредни приступ“, пред Комисијом у саставу: проф. др Саша Бован и проф. др Владан Петров, као и Први део усменог докторског испита (Уставно право – оцена 10; Људска права – оцена 10 и Политички систем – оцена 10) пред Комисијом у саставу: проф. др Владан Петров, проф. др Оливера Вучић и проф. др Јовица Тркуља, односно Други део усменог докторског испита (Парламентарно право – оцена 9 и Право локалне самоуправе – оцена 9) пред Комисијом у саставу: проф. др Владан Петров и проф. др Марко Станковић. До сада је током трајања докторских академских студија објавио неколико научних радова из области уставног права, а на крају друге године докторских академских студија одбранио је 28.10.2024. године пројекат докторске дисертације под насловом: „Демократска и цивилна контрола војске у Републици Србији и изабраним европским државама“, пред Комисијом у саставу: проф. др Владан Петров, проф. др Танасије Маринковић и ванр. проф. др Срђан Благојевић.

Након завршених основних академских студија Марко Андрун је радио као адвокатски приправник – волонтер најпре у „Адвокатском ортачком друштву Живковић – Самарџић“ у Београду, у периоду од 1. 10. 2016. године до 15. 11. 2017. године, а потом и у „Адвокатској канцеларији Ивановић – Радосављевић“ у Београду, у периоду од 16.11.2017. године до 1.10.2019. године. Правосудни испит положио је 30. 9. 2019. године, а адвокатски испит пред Адвокатском комором Србије положио је 22. 11. 2019. године, након чега је радио као адвокат у Заједничкој адвокатској канцеларији „Алексић са сарадницима“ у Београду у периоду од 1. 12. 2019. године до 15. 12. 2020. године у грађанском одељењу, током ког периода је заступајући различита физичка и правна лица на око 950 рочишта стекао велико практично искуство у парничним и другим поступцима пред судовима и другим државним органима Републике Србије.

Марко Андрун је решењем министра одбране засновао радни однос на неодређено време на Војној академији Универзитета одбране Министарства одбране Републике Србије,

где је од 16. 12. 2020. године па до 31. 8. 2024. године радио као дипломирани правник. У периоду од новембра 2021. године до новембра 2023. године Марко Андрун је био судија поротник Војног дисциплинског суда Министарства одбране, а био је и руководилац радног тима за правне послове на Војној академији Универзитета одбране Министарства одбране од фебруара 2023. године до августа 2024. године. Дана 1. 9. 2024. године Марко Андрун је ступио на дужност Генералног секретара Универзитета одбране Министарства одбране, а од 1. 3. 2025. године је уједно и судија поротник Вишег војног дисциплинског суда Министарства одбране.

У временском периоду од 29. 3. 2023. године до 29. 3. 2026. године био је у сарадничком звању асистента за ужу научну област: Право одбране, на Катедри друштвених наука Департмана друштвено-хуманистичких наука Деканата Војне академије Универзитета одбране Министарства одбране. Од 30. 3. 2026. године поново је изабран у звање асистента на још три године. Држи предавања на Курсу слушалаца за резервне официре Министарства одбране из области права одбране почев од септембра 2023. године. Члан је Издавачких савета Војносанитетског прегледа - часописа Медицинског факултета Војномедицинске академије Универзитета одбране Министарства одбране и Војног дела - часописа Института за стратегијска истраживања Универзитета одбране Министарства одбране, почев од јула 2024. године.

Похвалницом министра одбране од 10. 5. 2023. године, Марко Андрун је награђен за остварене резултате у раду у Министарству одбране. Такође, током 2025. године за остварене резултате у раду у Министарству одбране награђен је најпре похвалницом ректора Универзитета одбране, а потом и наградним одсуством министра одбране у трајању од 5 радних дана. Говори енглески језик, а служи се италијанским и шпанским језиком.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Име и презиме аутора: Марко Андрун

Број индекса: ДС 1/2017

Изјављујем:

да је докторска дисертација под насловом „Демократска и цивилна контрола војске у Републици Србији и изабраним европским државама“:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Београду, Потпис аутора

6. октобар 2026. године _____

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ ДОКТОРСКОГ РАДА

Име и презиме аутора: Марко Андрун

Број индекса: ДС 1/2017

Студијски програм: докторске академске студије права

Наслов рада: „Демократска и цивилна контрола војске

у Републици Србији и изабраним европским државама“

Ментор: др Владан Петров, редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањивања у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду. Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада. Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, Потпис аутора

6. октобар 2026. године _____

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом: „ Демократска и цивилна контрола војске у Републици Србији и изабраним европским државама“, која је моје ауторско дело. Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, Потпис аутора

6. октобар 2026. године _____

1. Ауторство. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прерада. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство – делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.