

САВРЕМЕНИ ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ И ВОЈСКЕ ИЗ УГЛА НАУКЕ О ПОЛИТИЦИ

Неђо Даниловић*

Достављен: 24. 09. 2021.

Кориговано: 01.10. 2021.

Прихваћен: 06. 10. 2021.

Језик рада: Српски

Тип рада: Оригинални научни рад

DOI број: 10.5937/vojdelo2103073D

Предмет истраживања овог рада јесу савремени аспекти односа између грана државне власти и војске. Општа, генерална хипотеза од које се пошло у гласила је: „Ако носиоци функција државне власти немају стабилан ослонац у економским и политичким чиниоцима друштвене структуре и не обезбеде њихову интеракцију са социјалним, политичким, културним, информационо-комуникационим и безбедносним системом, онда је остваривање савремене улоге војске у политичком систему отежано”. У раду су примењене готово све основне аналитичке и синтетичке методе сазнања, а од општенаучних – компаративна метода. Од метода за прикупљање података коришћена је искључиво оперативна метода анализе садржаја докумената. Наглашава се неколико главних налаза, пре свега да Војска и остали елементи система одбране у процесу заштите виталних друштвених вредности треба да буду под сталним надзором и цивилном контролом легитимно изабране законодавне гране власти, а да извршна грана власти обезбеђује услове, буџет и врховно командовање и кроз министарска упутства даје смернице и приоритете за развој Војске и директно је контролише. Судска грана власти санкционише противуставне и противзаконите поступке припадника Војске, као и остале грађане друштва, али и штити права и слободе оних који траже правду.

Кључне речи: *Војска, политички систем, подела власти, законодавна власт, извршна власт, судска власт*

* Универзитет МБ у Београду, Република Србија, danilovic.nedjo@gmail.com

Рад је настао као део истраживања на научном пројекту Војне академије Универзитета одбране „Војска у политичком систему Србије” који финансира Министарство одбране Републике Србије (број пројекта ВА-ДХ/1/19-21)

Увод

За савремено поимање односа између државне власти и војске неопходно је најпре поћи од тога шта се у политичкоправној теорији подразумева под савременом државом као главним категоријалним појмом значајним за разумевање предмета овога рада. Из епистемиолошког угла, савремена држава се може дефинисати као „држава са развијеним стабилним политичким, правним, економским, социјалним, безбедносним и културним системом који омогућавају сувереност власти на својој територији и владавину народа помоћу савремених, демократских метода управљања и у којој грађанин није поданик носиоца државне власти, већ пуноправни припадник друштвене структуре на власти”.¹

На појаву савремене државе утицале су две претпоставке. Прва је постојање државе кроз време и, друга, савремена достигнућа која су државе оствариле, пре свега, степен развоја демократије, људских слобода и права, „друштва благостања”, као и степен развоја науке, културе и образовања.²

На постојећем степену развоја људског друштва, концепт савремене државе се споро остварује, на шта утичу бројни фактори, пре свега, државе постају све мање независне и суверене, а све више зависне од других држава и међународних организација. Поред тога, у савременим међународним односима долази до проширивања регулативних надлежности државе и повећавања контролне улоге грађана у њима.

Под утицајем тих тенденција промењена је и безбедносна функција државе у којој је примарна функција безбедности трансформисана у колективну безбедност, а функција одбране, независности, суверенитета и територијалног интегритета у заједничку одбрану, док је функција стварања и одржавања унутрашњег правног поретка подређена примату међународног права, а традиционални суверенитет државе, због јачања улоге међународних организација, све више поприма улогу „ограниченог суверенитета”.³

Управо то је парадигматски оквир у којем се из угла науке о политици разматра савремени однос грана државне власти и Војске у Србији.

Однос између законодавне гране власти и Војске Србије

Законодавна грана власти – Народна скупштина одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање; остварује демократску и цивилну контролу над Војском Србије и другим снагама одбране; обезбеђује финансијске, нормативно-правне и друге претпоставке за функционисање и развој Војске и система одбране, итд.

¹ Неђо Даниловић, Александра Даниловић, „Право 2018”, у: Борис Кривокапић, Неђо Даниловић, Драган Човић (урс), Остваривање концепта правне државе и њеног вишег квалитета владавине права у савременим државама, Универзитет Унион „Никола Тесла”, Пословни и правни факултет, Београд, 2018, стр. 5.

² *Ibid*, стр. 4 и 5.

³ *Ibid*, стр. 6.

Правни основ за остваривање друштвене улоге законодавне гране власти у области одбране пружа Устав Републике Србије. Наиме, у члану 141. предвиђено је да је Војска Србије под демократском и цивилном контролом. Тиме је начело демократске и цивилне контроле Војске издигнуто на ниво уставног принципа.

На остваривање друштвене улоге Војске законодавна власт Републике Србије утиче кроз бројне инструменте, од којих су најзначајнији: стварање одбрамбене политике и законодавног оквира за функционисање Војске и њихово усклађивање са међународним уговорима; расподела законских овлашћења; доношење и контрола буџета; одлучивање о упућивању трупа у мировне мисије; остваривање увида над планирањем и спровођењем већих јавних набавки за Војску и систем одбране у целини.

Улога законодавне гране власти у изградњи одбрамбене политике и законодавног оквира за функционисање Војске

Улога законодавне гране власти у Србији у изградњи политике одбране и законодавног оквира за Војску и одбрану остварује се у фазама *стварања, одлучивања, спровођења и каснијег процењивања* реализације политике одбране и закона.

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. У овој фази законодавног рада најважније је да надлежни одбори Народне скупштине Србије буду консултовани како би остварили суштински утицај на садржај политичкоправних документа, изражавајући плурализам политичких визија у процесу припреме политике одбране и закона у области одбране. Овакав приступ омогућава не само да Народна скупштина пренесе интересе народа на почетку процеса конципирања политике одбране и закона, већ обезбеђује позитивну плуралистичку дебату и демократску атмосферу, када документи Стратегија одбране и закони из области Војске и одбране буду поднесени Скупштини на усвајање.

У фази *доношења Стратегије одбране и закона који се односе на Војску и одбрану*, Народна скупштина Републике Србије има значајнију улогу. Када се документи Стратегија одбране, Стратегијски преглед одбране и закони који се односе на Војску и одбрану доставе Народној скупштини, они постају њено „власништво” и она преузима одговорност за њихово усвајање. Отуда је неопходно да се Народној скупштини и њеним радним и стручним телима, без било каквих притисака са стране, омогући довољно времена да садржај Стратегије одбране, Стратегијског прегледа одбране и поднесених законских аката те-

мељно проуче. У овој фази законодавног рада веома је важно да се радна тела Скупштине не пожурују у процедури усвајања докумената у области одбране.

После проведене демократске процедуре у радним телима Скупштине, Народна скупштина Републике Србије, на пленарној седници, усваја Стратегију одбране, Стратегијски преглед одбране и законе из области Војске и одбране или их одбија и предлаже њихову дораду и допуну у складу са предлозима посланичких група и самих посланика.

Улога законодавне гране власти у области усклађивања политике одбране и закона о Војсци и одбрани са међународним уговорима

Дефинисање политике одбране Републике Србије и доношење закона у области Војске и одбране ограничавају бројни међународни уговори, пре свих Повеља Организације УН и више међународних стандарда који служе као препоручени оквир за - усклађивање националне политике одбране сваке земље.⁴ Један од њих је и Декларација 2625 Генералне скупштине УН о принципима међународних закона који се односе на пријатељске односе и сарадњу међу државама (1970). Она представља аутентично тумачење Повеље УН и стога је обавезујућа за све земље чланице УН.⁵

Усклађивање политике одбране и националних закона у области одбране са међународним уговорима спроводи се кроз мултилатералне и билатералне споразуме посвећене појединим аспектима одбране. У области одбране постоји широк спектар мултилатералних споразума. Главне категорије ових споразума су уговори који регулишу светску безбедност, пре свега: Повеља Уједињених нација; међународни уговори о међународном хуманитарном праву, који регулишу међународне и немеђународне оружане сукобе (четири Женевске конвенције из 1949. године, укључујући два додатна протокола из 1977. године); међународни уговори који се односе на различите типове наоружања и њихове режиме (Споразум о антибалистичким ракетама, Споразум о смањењу стратешког наоружања, Конвенција о нагазним минама итд.); међународни уговори које установљавају регионалне организације а делимично се односе на питања одбране (Повеља Организације Америчких Држава, Споразум о Европској заједници, Уставни акт о Афричкој унији); регионални договори о војној сарадњи и узајамној одбрамбеној помоћи (НАТО, Партнерство за мир, Уговор о WEU, Интерамерички споразум о узајамној помоћи),⁶ итд.

Народна скупштина Републике Србије, као највиша институција законодавне власти, ратификује међународне уговоре, а сам преговарачки процес на

⁴ Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, San Francisco, 1945.

⁵ Декларацију о начелима међународног права у погледу пријатељских односа и сарадње међу државама, Рез. Г. С. 2625 (XXV) (1970).

⁶ Неђо Даниловић, Миодраг Гордић, Срђан Благојевић, *Савремени системи безбедности*, Завод за уџбенике, Београд, 2015, стр. 77-78.

припреми за ратификацију међународних уговора реализује извршна грана власти, преко министра спољних послова који потписује међународне уговоре, а они ступају на снагу од момента њихове ратификације у Скупштини.

Билатерални споразуми у области одбране сматрају се средством изражавања спољне одбрамбене политике, побољшања пријатељских односа с другим земљама и решавања конкретних проблема између земаља учесница. При одобравању билатералних споразума, Народна скупштина има могућност да предложи промене у тексту споразума, о којима извршна грана власти мора казније да преговара.

Искуства тридеценијског парламентарног рада у Србији потврдила су да је учешће јавности у Народној скупштини у процесу ратификације међународних уговора веома важно и пожељно. Јавност представља препреку извршној власт да закључује тајне споразуме или билатералне уговоре без знања и пристанка Народне скупштине, што представља важан механизам равнотеже грана власти у остваривању начела поделе власти.

Према општеприхваћеним стандардима у земљама напредне демократије, међународни споразуми који се тичу суверенитета, територије и међународног статуса Србије, морају да буду предмет дебате и одобравања у Народној скупштини Републике Србије.

Улога законодавне гране власти у области политичких и законских овлашћења

У домену политичких овлашћења, Народна скупштина Републике Србије из области безбедности и одбране, доноси: Стратегију националне безбедности, Стратегију одбране и Стратегијски преглед одбране. Поред ових највиших стратегијских докумената, доноси и одлуку о проглашењу и укидању ратног стања; затим одлуку о чланству земље у међународним организацијама и о правима и обавезама који проистичу из тог чланства; одлучује о промени граница по поступку предвиђеном за доношење Устава; позива представнике извршне власти, војно и цивилно особље у Војсци и систему одбране, као и цивилне експерте да сведоче на седницама Народне скупштине; тражи информације и друга акта од представника извршне гране власти који изазивају велику пажњу јавности; испитује представнике извршне гране власти о војним и питањима одбране, и саслушава представнике извршне гране власти, Војске и других елемената система одбране и цивилног особља по поједини питањима од посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије.⁷

У области законских овлашћења, Народна скупштина Републике Србије доноси законе о: одбрани, Војсци, полицији, контроли обавештајно-безбедносних служби, заштити и спасавању, кривичном поступку, судовима, тужилаштвима,

⁷ *Ibid*, стр. 79.

физичко-техничкој заштити људи, имовине и пословања и сету закона о цивилним аспектима заштите и сигурности људи и материјалних добара. У оквиру својих законских овлашћења, Народна скупштина Републике Србије доноси и Закон о утврђивању граница и законе и друга акта о примени међународног права, као и резолуције и конвенције које утврђују обавезе о сарадњи са међународним судовима.

Улога законодавне гране власти у доношењу и контроли буџета

У области доношења и контроле буџета, Народна скупштина Републике Србије има уставне могућности да оствари приступ свим буџетским документима; прегледа и утиче на буџетска издвајања за Војску и систем одбране; усваја годишњи буџет за финансирање Војске и осталих елемената система одбране; остварује контролу буџета намењеног за Војску и одбрану на нивоу програма, пројеката и смерница, и усваја/одбија све накнадне предлоге буџетских средстава за потребе Војске и осталих елемената система одбране.

Скупштинска контрола буџета, по правилу, одвија се по фазама. То су: буџетска припрема, одобравање буџета, трошење буџета и ревизија буџета.

У фази *буџетске припреме* ресорни органи Владе, у складу са уставом и законом о буџетском систему, утврђују у владином буџету средства за расходе Војске и појединих елемената система одбране. Народна скупштина, преко одбора за безбедност и одбрану и одбора за финансије и буџет, може да допринесе процесу расподеле средстава за разне намене кроз формалне и неформалне механизме комуникације са органима извршне гране власти, нарочито када су у питању раније преузете уговорне обавезе Републике Србије произашле из међународних споразума и уговора, као и билатералних и мултилатералних уговора са другим земљама.

У фази *одобрења буџета* Народна скупштина проучава и процењује интерес јавности о прихватљивости расподеле средстава за поједине намене и управља одобравањем средстава за Војску и остале елементе система одбране. Актом Скупштине о годишњим приходима и расходима неопходним за финансирање њених надлежности утврђује се проценат средстава намењених за финансирање Војске и осталих елемената система одбране и њихова прецизна расподела по ставкама. Овај акт разматрају одбор за безбедност и одбрану и одбор за финансије, а усваја га Народна скупштина, чиме она активно утиче на обим буџетских средстава намењених за Војску и њихову расподелу по ставкама, најчешће на нивоу програма и пројеката за модернизацију и опремање Војске и њено редовно функционисање.

У фази *трошења буџета* Народна скупштина има уставне и законске могућности да анализира и прати трошкове Владе и може да тражи повећање транспарентности и одговорности у трошењу средстава намењених за Војску и остале елемен-

те система одбране. У случају ванбуџетских захтева, Народна скупштина има механизме да надгледа и преиспитује ове захтеве како не би дошло до прекорачења трошкова, али их најчешће не користи. Невршење адекватне буџетске контроле је озбиљан проблем посебно због тога што је, према речима Ериха Фајла, „буџетска контрола материјална законска гаранција да ће Влада поштовати законе”.⁸

У фази ревизије буџета Народна скупштина има законске могућности и механизме да разматра да ли је било или није било злоупотребе средстава које је по одређеним наменама распоредила Влада. Такође, она има могућност да периодично евалуира цео буџет намењен за финансирање Војске и надлежности државе у области одбране и спроводи ревизију ради осигурања одговорности, ефикасности и прецизности у трошењу средстава. У досадашњем дводеценијском раду ову уставну и законску могућност Народна скупштина Србије није на адекватан начин користила, осим у једном случају, и то под снажним притиском медија, цивилног друштва и јавности.

Значајну одговорност за буџетске расходе намењене за Војску и остале елементе система одбране, поред Народне скупштине Републике Србије, има и Државна ревизорска институција коју је поставила Народна скупштина. Њена функција је трострука. Она финансијски прегледа буџет Војске и осталих елемената система одбране, надгледа трошење средстава из буџета и осигурава правилно коришћење средстава из буџета намењеног за Војску и остале елементе система одбране.

Улога законодавне гране власти у одлучивању о упућивању припадника Војске Србије у мировне мисије

Према Стратегији одбране Републике Србије, помоћ и посредовање у мирном решавању међународних криза и сукоба саставни је део активне и мирољубиве спољне политике која значајно доприноси очувању мира и безбедности у региону и свету. Република Србија је опредељена да ангажује расположиве капацитете ради мирног решавања међународних криза и сукоба. Основни принцип ангажовања појединаца, тимова и јединица Војске Србије у мировним мисијама је поштовање међународног права, унапређење међусобног поверења и транспарентности у заједничком интересу сукобљених страна.

Будући да је упућивање појединаца и јединица Војске Србије у мировне мисије једна од значајних међународних обавеза Републике Србије, она се планира и реализује у складу са захтевима Савета безбедности Уједињених нација, Европске уније и ОЕБС-а, а према могућностима Републике Србије. Остварује се учешћем појединаца и јединица Војске Србије у мултинационалним операцијама и мисијама, чиме Србија даје значајан допринос очувању мира и безбедности у региону и у свету.

⁸ Слободан Вукадиновић, Анализа утицаја законодавног поступка на предлог закона, *Правни записи*, бр. 1/2010, стр. 97-118.

У процесу одлучивања о упућивању појединаца и јединица Војске Србије у мултинационалне операције и мисије, Народна скупштина Републике Србије: 1) доноси одлуку о упућивању појединаца и трупа у мултинационалне операције и мисије; 2) одређује мандат мировне мисије; 3) доноси буџет за мировну мисију и остварује његову контролу; 4) процењује могуће ризике ангажованог војног, полицијског и цивилног особља у мировној мисији; 5) доноси правила ангажовања припадника Војске, полиције и цивилног особља у мировним мисијама; 6) одређује ланац командовања у мировној мисији; 7) одлучује о дужини трајања мировне мисије и 8) доноси одлуку о обиласку трупа које учествују у мировној мисији.

Анкетни одбори и истражне комисије Народне скупштине Србије

Значајан облик парламентарне контроле Војске и осталих елемената система одбране имају *ad hoc* формиран и анкетни одбори и истражне комисије. Именовање анкетних одбора и истражних комисија јавност доживљава као позитиван политички сигнал законодавне гране власти да жели да се истраже политички осетљива питања у вези са Војском и одбраном. Анкетни одбори и истражне комисије могу да пруже процену Владине политике о посебним питањима која се односе на Војску и одбрану и да предложи начин решавања осетљивих безбедносних питања.

Састав и број укључених опозиционих посланика у анкетне одборе и истражне комисије од кључног су значаја за исход истраге коју воде анкетни одбори. Истражна моћ анкетних одбора и истражних комисија зависе од овлашћења и надлежности које им Народна скупштина додели. Из досадашње парламентарне праксе произилази да надлежности *ad hoc* анкетних одбора укључују⁹: бирање предмета из опсега скупштинске истраге; посећивање војних база и објеката; сакупљање релевантних података, укључујући поверљиве и тајне документе од председника државе, Владе или Генералштаба Војске Србије; узимање, под заклетвом, доказа од председника државе, Владе или Војске, као и од припадника грађанског друштва, и организовање јавних или затворених саслушања о политички осетљивим питањима.

Однос извршне гране власти и војске

Извршна грана власти је функција државе коју обављају Влада и председник државе. Влада утврђује и води унутрашњу и спољну политику Републике Србије и представља центар политичке и друштвене моћи.¹⁰

⁹ Неђо Даниловић, Миодраг Гордић, Срђан Благојевић, *Op. cit.*, стр. 86.

¹⁰ *Ibidem.*

Са епистемиолошког становишта, ангажовање извршне гране власти у вођењу унутрашње политике у области одбране обухвата: активно учешће Владе као колективног органа извршне власти у доношењу закона; припрему и усвајање подзаконских аката; организовање, усмеравање и усклађивање управе у области одбране; обезбеђење претпоставки за стабилно функционисање Војске Србије и других снага одбране, и управљање Војском и осталим елементима система одбране у миру и рату.

Учешће извршне власти у доношењу закона подразумева: 1) предлагање закона о одбрани, Војсци, полицији, цивилној и демократској контроли Војске, цивилној заштити, систему заштите и спасавања, кривичном поступку итд; 2) учешће у расправљању приликом усвајања тих закона и 3) проглашавање донетих закона у области одбране (промулгација закона).

Главни предлагач закона у области одбране је Влада Републике Србије са органима државне управе. Иницијатива Владе обухвата не само избор материје која ће бити регулисана законом већ и формални предлог закона. Предлагањем закона Влада остварује свој програм за чије спровођење је добила поверење Народне скупштине.¹¹

У надлежности Владе републике Србије је не само да предлаже законе у области одбране, него и да се изјашњава о предлозима закона других овлашћених предлагача. Представници Владе могу да учествују у раду радних тела Народне скупштине која разматрају законске текстове.¹²

Проглашавање закона (промулгација закона) завршни је део законодавне процедуре који је у надлежности извршне гране власти. То је правни акт у којем председник Републике Србије утврђује аутентичност законског текста и регуларност процедуре његовог усвајања. Председник Републике Србије има право законодавног вета на закон који је изгласан у парламенту и који му је достављен ради проглашења (промулгације). У таквим случајевима закон се враћа на поновно разматрање у Народну скупштину. У поновном разматрању закона може се захтевати исти или тежи поступак у Народној скупштини. Након усвајања закона следи његово проглашење у службеном гласилу и примена у друштвеној пракси.¹³

Осим у предлагању закона, извршна власт располаже ширим овлашћењима за доношење подзаконских аката, које у области одбране обухвата: (1) доношење аката са законском снагом (тзв. аутономне уредбе и делегирано законодавство); (2) доношење аката за извршење закона (тзв. извршне уредбе); (3) организовање, усмеравање и усклађивање управе; (4) доношење аката због изузетног стања (тзв. уредбе из нужде) и (5) доношење других аката.¹⁴

¹¹ Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, „Службени гласник”, Београд, 1997, стр. 338.

¹² Неђо Даниловић, Миодраг Гордић, Срђан Благојевић, *Op. cit.*, стр. 87.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ibidem.*

У надлежности извршне гране власти је и организовање, усмеравање и усклађивање управе у области одбране. Према садржају, извршна власт у односу на државну управу има организациона, персонална, усмеравајућа (директивна), усклађујућа (координативна) и надзорна (контролна) овлашћења.¹⁵

Организациона овлашћења подразумевају да извршни органи (председник Републике Србије, Влада Србије и Министарство одбране) одлучујуће утичу на организацију управе у Војсци и систему одбране у целини.

Персонална овлашћења подразумевају постављења и разрешења управних функционера у Војсци и систему одбране, у складу са законом, од стране председника Републике, Министра одбране и начелника генералштаба Војске Србије.

Извршна власт усмерава рад органа управе у Војсци и систему одбране путем смерница, директива, начелних ставова и других аката чији је основни циљ јединствено спровођење политике извршне гране власти и прописа у овој осетљивој области друштвеног живота. Извршна грана власти усклађује и координира рад управе у Војсци и осталим елементима система одбране и решава спорове који се јављају у спровођењу политике одбране, закона и прописа у овој области.

Надзор органа државне управе од стране извршне гране власти обухвата контролу законитости и контролу целисходности рада управних органа у Војсци и систему одбране. При обављању послова надзора извршни органи власти могу поништити или укинати одређена акта, наложити одређено поступање и супституисати делатности управних органа у Војсци и систему одбране.¹⁶

У сложеним друштвеним и међународним околностима функционисање државне власти може да буде поремећено због политичких сукоба, социјалних немира, етничких и верских конфликта, оружаних побуна, терористичких активности, оружаних интервенција, претњи ратом, рата, економских санкција и др. У таквим околностима, равнотежа државне власти се законито помера у корист извршне власти и она нужно добија шира овлашћења одлучивања у стању нужде. Извршна власт има изворну надлежност одлучивања у периоду ванредног стања, а одлучивање у непосредној ратној опасности и ратном стању је у ингеренцији законодавне власти. Ако Народна скупштина није у могућности да се састане, извршна власт доноси акта из највеће нужде, с тим што је обавезна да своје одлуке поднесе на одобрење парламенту чим буде у прилици да се састане.¹⁷

Народна скупштина Републике Србије, председник Републике, Влада и Министарство одбране су највиши органи руковођења системом одбране Републике Србије. Према чл. 112. Устава Републике Србије, председник Републике Србије, у складу са законом, командује Војском Србије.¹⁸ Министар одбране, на основу Закона о одбрани и овлашћења председника Републике, руководи пословима у области одбране, одбрамбеним припремама и обезбеђује услове за

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibid.*, стр. 91.

¹⁸ Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/2006).

функционисање система одбране у миру и рату.¹⁹ Начелник Генералштаба и старешине Војске Србије извршно командују и руководе Војском у складу са законом и актима командовања претпостављених.²⁰

Због неопходности обједињавања свих активности у вези са одбраном земље, институција врховног команданта оружаних снага формира се само у рату и периоду непосредне ратне опасности. Генералштаб Војске Србије преузима улогу Штаба Врховне команде и представља највиши стручни и штабни орган за припрему и предлагање употребе оружаних снага у рату. Оружане снаге у рату чине Војска Србије и одређене јединице полиције Министарства унутрашњих послова Републике Србије. У таквим друштвеним условим врховно командовање преузима председник Републике Србије, а надзор и контролу над оружаним снагама Врховна команда и Штаб Врховне команде уз ангажовање свих потенцијала на централном, регионалном и локалним нивоима власти. И у таквим друштвеним околностима извршна власт је обавезна да своје одлуке поднесе на одобрење Народној скупштини када она буде у прилици да се састане, чиме се успоставља нарушена равнотежа грана државне власти и принцип поделе власти.

Вођење спољне политике у области одбране је значајна делатност извршне власти која обухвата: залагање за војну неутралност Републике Србије; јачање регионалне сарадње у области безбедности и одбране; развој партнерских односа и сарадње са међународним организацијама; развој партнерских односа и сарадње са другим државама; закључивање међународних безбедносних уговора и аранжмана, и руковођење деловима војних и полицијских снага ангажованих у мировним и хуманитарним операцијама.²¹

Однос судске гране власти и војске србије

Судска грана власти обезбеђује да извршна власт (председник Републике, Влада и државна управа у области одбране) одговара за своје активности, а да се законодавна власт стара да усвојени закони у области Војске и одбране буду спроведени и да, у мањој или већој мери, буду у складу са Уставом или вишим правним актима. Такође, судска грана власти надгледа Војску, остале елементе система одбране и судски процесуира неправилне поступке припадника Војске кроз цивилне, управне, грађанске и кривичне процесе. Да би испунила своју друштвену улогу, судска грана власти мора бити независна од преостале две гране власти, што искључује било какве неприкладне везе са

¹⁹ Закон о одбрани („Сл. гласник РС”, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018).

²⁰ Члан 19. Закона о Војсци Србије, („Сл. гласник РС”, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – одлука УС).

²¹ Стратегија одбране Републике Србије, „Службени гласник РС”, број 94 од 27. децембра 2019.

њима или њихове утицаје на судску власт.²² Независност судске власти остварује се кроз спољну контролу Војске и осталих субјеката одбране у три модалитета. То су: контрола *редовног судства* (тзв. судови опште надлежности); контрола *специјалног судства, управног судства* и контрола *уставног судства*, које доноси одлуке о сагласности општих правних аката Војске и субјеката система одбране са Уставом. Према врсти правних спорова, који су предмет расправе пред судовима, доминирају три категорије спорова – управни, грађански и кривични спорови у вези с противзаконитим функционисањем Војске и елемената система одбране, и противправним понашањем припадника Војске.²³

„Судској контроли увек претходи одговарајући захтев за правну заштиту, с тврдњом о правној ваљаности управног акта. На суду је даље да, у складу са законом, несумњиво и ауторитативно установи основаност таквог захтева, односно тврдње. У случају констатоване противправности, суд је дужан да интервенише изрицањем предвиђене правне санкције. То су санкције типа: одстрањивање правних ефеката управног чина, забрањивање даљег незаконитог управног поступања, наређивање издавања одговарајућег управног акта, досуђивање накнаде штете и др. Спроводећи контролу управних субјеката у Војсци и систему одбране, суд се ставља *изван и изнад* правног предмета, расправљајући – у улози трећег, *арбитра* – спор о законитости настао из управно-правних односа”.²⁴

Циљ независног и ефикасног судства у Србији јесте да осигура поштено, непристрасно пресуђивање у правним споровима, штитећи притом права и слободу припадника Војске и осталих елемената система одбране који траже правду. Како би се тај циљ постигао, суд мора у сваком конкретном случају пронаћи релевантне чињенице у правичном поступку, судити у разумном року и притом стриктно примењивати закон и пружити припадницима Војске и осталих елемената система одбране, у овом случају тражиоцима правде, делотворне правне лекове.

Литература

[1] Драган Батављевић, *Дилеме поделе власти у СРЈ*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1996.

[2] Драган Батављевић, *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999.

²² Мишљење бр. 1 (2001) Консултативног вијећа европских судија (ССЈЕ) упућено Комитету министара Савјета Европе поводом стандарда који се тичу независности судства и не-смјењивости судија (Препорука бр. Р (94) 12 о независности, ефикасности и улози судија и релевантности препоручених стандарда и других међународних стандарда за тренутне проблеме у овим областима), Стразбур, 2001.

²³ Неђо Даниловић, Миодраг Гордић, Срђан Благојевић, *Op. cit.*, стр. 92

²⁴ *Ibidem.*

[3] Слободан Вукадиновић, Анализа утицаја законодавног поступка на предлог закона, *Правни записи*, бр. 1/2010, стр. 97-118.

[4] Scott Gordon, *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, University Press, Harvard, 2002.

[5] Неђо Даниловић, Миодраг Гордић, Срђан Благојевић, Савремени системи безбедности, Завод за уџбенике, Београд, 2015.

[6] Неђо Даниловић, Александра Даниловић, „Право 2018”, у: Борис Кривокапић, Неђо Даниловић, Драган Човић (урс), *Остваривање концепта правне државе и њеног вишег квалитета владавине права у савременим државама*, Универзитет Унион „Никола Тесла“, Пословни и правни факултет, Београд, 2018.

[7] Декларација о начелима међународног права у погледу пријатељских односа и сарадње међу државама, Рез. Г. С. 2625 (XXV) (1970).

[8] John C. Donovan, Richard E. Morgan, Christian P. Potholm, Narcia A. Weigle, *People, power and politics: an introduction to political science*, Rowman & Littlefield, 1993.

[9] Benoit Dubreuil, *Human Evolution and the Origins of Hierarchies: The State of Nature*, Universite Quebec, a Montreal, 2010.

[10] Закон о одбрани Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018).

[11] Закона о Војсци Србије, („Сл. гласник РС”, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС).

[12] Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, „Службени гласник”, Београд, 1997, стр. 338.

[13] Мишљење бр. 1 (2001) Консултативног вијећа европских судија (ССЈЕ) упућено Комитету министара Савјета Европе поводом стандарда који се тичу независности судства и несмјењивости судија (Препорука бр. Р (94) 12 о независности, ефикасности и улози судија и релевантности препоручених стандарда и других међународних стандарда за тренутне проблеме у овим областима), Стразбур, 2001.

[14] Trevor C. Salmon, Mark F. Imber, *Issues in international relations*, Taylor & Francis US, 2008, p. 54.

[15] Martin Shaw, *War and genocide: organized killing in modern society*. Wiley-Blackwell, 2003, p. 59

[16] Стратегија одбране Републике Србије, („Службени гласник РС”, број 94 од 27. децембра 2019.

[17] Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/2006).

[18] Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, San Francisco, 1945.

[19] Colin Hay, „State theory”, in: Jones, R.J. Barry (ed), *Routledge Encyclopedia of International Political Economy: Entries P-Z*, Taylor & Francis, 2001.

[20] Erika Cudworth, Timothy Hall, John McGovern, *The Modern State: Theories and Ideologies*, University Press, Edinburgh, 2007.

Резиме

Последњих неколико деценија дошло је до промене односа између грана државне власти у савременим државама. Иако извршна и законодавна власт постају све више међузависне, смањена је могућност утицаја законодавства на извршну власт у свим областима друштва, па и у области одбране. Истовремено, улога правосуђа постаје све значајнија, под утицајем све већег броја судских спорова и броја законских аката које судови морају да примењују, као и броја саслушања делатности извршне власти пред војним, управним, кривичним и грађанским судовима.

С обзиром на то да је Војска Србије један од подсистема система државне безбедности и да је сама по себи важна институција државне власти, њен однос према законодавству је уређен Уставом, Стратегијом националне безбедности, Стратегијом одбране, законима и другим стратешким документима.

Према Уставу и усвојеним стратешким документима, друштвена улога законодавне власти је да врши контролу и парламентарни надзор над Војском, да усвоји стабилан правни оквир за функционисање Војске и других елемената система одбране, као и да усвоји одговарајући буџет за Војску и води рачуна о поштовању људских права у Војсци.

Извршна власт (Председник Републике и Влада преко Министарства одбране) директно контролише Војску са централног нивоа власти, предлаже буџет, руководи и командује Војском и даје главне смернице и приоритете њеног ангажовања у миру и рату.

Правосуђе обезбеђује да извршна власт (Председник Републике, Влада и државна управа у области одбране) одговара за своје поступке пред судовима, а да законодавна власт обезбеђује да се донети закони из области војске и одбране спроводе и да су у већој или мањој мери у складу са Уставом или вишим законским актима. Такође, правосудна власт врши надзор над Војском, другим елементима система одбране и гони недозвољене радње припадника Војске кроз цивилни, управни, грађански и кривични поступак.

Полазећи од резултата анализе савременог односа између грана државне власти и Војске, у закључку рада указујемо на неколико важних препорука које произилазе из истраживања.

Прва препорука се односи на неопходност да законодавна власт у демократском дијалогу свих политичких актера (позиције и опозиције) постигне консензус о виталним друштвеним вредностима у виду трајних општих ставова високог интензитета који би служили као оријентација у стратешком и оперативном деловању Војске и других система одбране и представљају основне критеријуме за вредновање сопственог понашања и понашања других друштвених субјеката у њиховој заштити.

Друга препорука се односи на потребу поштовања закона по којем војна делатност и деловање других елемената система одбране треба да буду под сталним надзором и цивилном контролом легитимно изабране законодавне власти.

Трећа препорука указује на потребу да извршна власт континуирано обезбеђује организационе, кадровске и технолошке услове за ефикасно функционисање Војске и других елемената система одбране, адекватан буџет, врховну команду Војском и да даје главне смернице путем министарских упутстава и приоритета за дугорочни, средњорочни и краткорочни развој Војске и да директно контролише Војску и друге елементе система одбране са централног нивоа власти.

Четврта препорука се односи на судску власт која треба да санкционише поступке припадника Војске који су противни Уставу и законима, као и других грађана друштва. Истовремено, циљ независног и ефикасног правосудног система је да обезбеди правично, непристрасно суђење у правним споровима, уз заштиту права и слобода свих припадника Војске и других елемената система одбране који траже правду.

Кључне речи: *Војска, политички систем, подела власти, законодавна власт, извршна власт, судска власт*

© 2021 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).

