

Проф. др *Мирослав Хаџић**

У уставној повељи, чији је текст крајем децембра 2002. усвојила Комисија састављена од посланика парламентарне већине из савезне и републичких скупштина, регулише се на нов начин статус војске, а посредно, и одбране. Та материја се налази у одељку под насловом „Војска Србије и Црне Горе“, у глави 8, и разврстана је у пет чланова (54–58). То што су чланови излучени из Радног текста, који у глави 5. садржи 22 става са бројним варијантама, показује да су у текст Повеље унесене само оне одредбе о војсци око којих је

Комисија постигла консензус. Те су одредбе опште и више говоре о политичким и/или партијским интересима аутора, а показују и степен њиховог (не)знања о савременим цивилно-војним односима. Бројне су недоречености у уставном дефинисању позиције војске, а многа мањкава решења неће моћи лако да се отклоне током претакања у законе. Тај утисак аутор заснива на анализи текста одредаба Повеље о војсци, при чему утврђује да ли и колико су у Повељи превазиђене мањкавости садржине у Уставу СР Југославије. Због тога наводи затечене десетогодишње уставне и законске рупе које се односе на одбрану и Војску Југославије и коментарише и међусобно укршта одредбе о војсци из текста Повеље. Према аутору Повеља је недоречен и неконзистентан документ, а један од закључака је и да не садржи потребне претпоставке за примену демократске цивилне контроле.

Кључне речи: Војска Југославије, Војска Србије и Црне Горе, Уставна повеља, демократска цивилна контрола, одбрана, безбедност.

Невољни да сами утврде принципе односа у будућој државној заједници, челници савезне, српске и црногорске власти су тек под притиском Европске уније (ЕУ) потписали Београдски споразум.² Потом су започели израду Уставне повеље заједничке државе Србије и Црне Горе (у даљем тексту: Заједница). Цео пројект почивао је на премиси да ће та, надржавна, творевина имати само надлежности које јој договорно доделе државе чланице. То значи да Заједница неће имати изворни суверенитет јер ће његови поседници бити Србија, односно Црна Гора. Применом таквог решења окончана је свака веза са феде-

¹ Рад је у незнатно мањем обиму објављен у дневном листу „Данас“, 21. 01 – 24. 01. 2003. године.

² Аутор је професор Факултета политичких наука.

³ Текст Споразума видети на: www.gov.yu

ралним устројством Савезне Републике Југославије (СРЈ) и њених претходница. Тим лакше, јер се Црна Гора већ раније једнострано изузела из надлежности органа СРЈ, те тиме фактички укинула ову државу.

Први спорови настали су око међународноправног статуса будуће заједнице. У њиховој основи су била различита виђења сврхе, структуре и овлашћења Заједнице. Вођство Црне Горе је хтелo да настали *interregnum* искористи за формализовање своје државне независности, па је захтевало да прво државе чланице стекну међународни субјективитет и да се тек потом удруже. Насупрот томе, председник СРЈ Војислав Коштуница и Демократска странка Србије (ДСС), заједно са црногорском коалицијом „Заједно за Југославију“³, захтевали су да заједница буде једини субјект међународних односа. Они, при том, нису спорили право чланица на самосталну међународну сарадњу. У истом правцу деловао је и захтев ЕУ да му будући партнер буде један, и то функционалан државни ентитет. За ту сврху Комисија ЕУ доставила је надлежнима у СРЈ Предлог елемената које треба унети у Уставну повељу.⁴ Такође, том приликом је месним актерима препустила да преостали сет међусобних односа договорно уреде спрам својих потреба.

Друго крило ДОС-а, предвођено Демократском странком (ДС) и премијером Србије З. Ђинђићем, све време је имало амбивалентан приступ према тој заједници.⁵ Чини се да је кључни узрок за то била чињеница да је реч о творевини ороченој на три године из које након истека тог рока, а на основу референдума, једнострано може да иступи свака од чланица. Стога су се ДС и њени савезници, независно од декларативне подршке новој заједници све време бавили стварањем довољних претпоставки за (каснију) успоставу самосталне државе Србије. То је разлог што су тај део ДОС-а и Ђукановићева Демократска партија социјалиста (ДПС) покушали да одлуку о садржају и форми заједнице пренесу на владе република. Намера да се из договора искључе федерални органи била је, дакако, политички мотивисана. М. Ђукановић је тиме хтео да до краја делегитимише СРЈ, а З. Ђинђић да у Србији политички елиминише свог главног конкурента – В. Коштуницу. Обојица су, уједно, желела да међусобним аранжманом очувају стечену моћ у матичним државама. То је био разлог што су тврдили да њихове владе већ имају уставно решење које ће поспешити-

³ У међувремену је добила ново име: „Коалиција за промјене“.

⁴ Видети: *Нацрт елемената за могућно укључивање у Уставну повељу* (незваничан превод), Мисија СРЈ при ЕУ – Брисел, бр. 363/2002, 1. јул 2002. године.

⁵ Једна од чланица преосталог ДОС-а, Демокришћанска странка Србије, залаже се за стварање самосталне и суверене Србије и, потом, за њено удруживање са Црном Гором; ток и садржаје јавних расправа око Повеље и заједнице видети на: www.ccmr-bg.org

ти придруживање Србије и Црне Горе Европској унији.⁶ При томе, говорили су о подршци републичких скупштина као о готовој чињеници. Након последњих избора (20. октобар 2002) ДПС стекла је апсолутну већину у Парламенту Црне Горе. Супремација остатка ДОС-а у Скупштини Србије у међувремену је угрожена његовом даљом фрагментацијом, те изнуђеним повратком у Скупштину посланика Демократске странке Србије. З. Ђинђић, стога, не може бити сигуран да ће за маневар „искључења трећег“ добити довољан број гласова у Скупштини Србије. Политичку ситуацију у Србији додатно компликују неизвесности настале због два пута неуспелих избора за председника Републике. У сличној ситуацији се нашла и Црна Гора, у којој, такође, нису успели председнички избори. Није чудно, стога, што је Повеља била разлог нових унутрашњих политичких сукоба, али и политичке трговине иза сцене.

Након што је ЕУ наметнула концепт „једне међународне столице“, разлике између три групе кључних актера биле су преведене у спор око начина избора посланика за парламент Заједнице. Позивајући се на Београдски споразум, према којем ту материју чланице уређују својим законима, а у складу с начелима Повеље, ДПС дуго је одбијао непосредан избор савезних посланика. Црногорски индипендисти су сматрали да би се таквим избором сузио државни суверенитет чланица. Влада Србије, пак, номинално је преферирала непосредне изборе, али је сматрала да то не треба уређивати Повељом, већ да о томе треба накнадно да се договоре чланице. Насупрот томе, федералисти (ДСС и „Коалиција за промјене“) тврдили су да су непосредни избори главни предуслов за деловање државне заједнице. Они су, наиме, били уверени да без тога Заједница неће моћи да ефективно примењује овлашћења која јој припадају на основу Повеље.

Сигурно је да од начина избора посланика зависе легитимитет и делотворност будуће скупштине, те тиме и органа Заједнице. Доказ за то је чињеница да је због тог спора дуго одлаган коначан договор око Повеље. Наиме, постојале су три солуције: а) непосредан избор, којим би се Скупштини дао изворни легитимитет и довољна контролна моћ над органима Заједнице, укључујући Врховни савет одбране и Војску; б) посредан избор, због чега би Скупштина, као збир делегација држава чланица, имала мањак легитимитета и аутономне моћи, и с) комбинован избор – посредан у Црној Гори, а непосредан у Србији – па би савезни посланици имали неједнак легитимитет и различиту аутономију. У две последње варијанте скупштину Заједнице чинили би посланици са императивним мандатом, који би деловали као пуки преносиоци ставова матичних скупштина. Таквим решењем би савезни парламент и Заједница били *de facto* унапред обесмишљени.

⁶ Критику тог пројекта видети у: Слободан Самарџић, *Уставна смицалица*, „Призма“, CLDS, Београд, август 2002, стр. 9–17.

Иза изговора ДПС-а, према којем су делегирани посланици гарант једнакоправног статуса Црне Горе, крије се, у ствари, намера да се очува контрола над токовима (ре)интеграције и/или хармонизације чланица заједнице коју је наложила Европска заједница. Односно, хтеће да се спречи потенцијално еродирање стечене независности, као и (апсолутне) политичке моћи у сопственој држави. Након дугог мрцварења јавности, актери су се ипак договорили да први сазив Скупштине чине делегирани посланици из садашњег сазива републичких и Савезне скупштине, а да непосредни избори за посланике уследе две године након усвајања Повеље. Тиме је из расподеле савезне власти избачена црногорска „Коалиција за промјене“, док је неизвестан будући удео Демократске странке Србије.

Према Београдском споразуму, заједница је правни наследник СРЈ, чиме је очуван и међународноправни континуитет између њих. Заједница ће, стога, преузети све међународне обавезе своје претходнице. Уколико Црна Гора након три године иступи из заједнице, предвиђено је да је аутоматски наследи Србија. У случају, пак, да се обе чланице на основу референдума одреде за независност, сукцесија ће се одвијати по поступку који је примењен на другу Југославију.⁷

Државе чланице су Заједници намениле пет функција: 1) спољна политика, 2) одбрана, 3) економски односи са иностранством, 4) унутрашњи економски односи и 5) заштита људских и мањинских права. За ту сврху Заједница ће имати једнодомну скупштину, председника Србије и Црне Горе, савет министара, чији је мандатар и руководилац председник Заједнице, суд Србије и Црне Горе и војску. Структура и делокруг органа Заједнице уређени су Повељом која постаје правоснажна тек кад је усвоје скупштине обе републике и скупштина Заједнице.

Након свега, очекује се да се Повељом отклоне препреке за успоставу демократског поретка у Заједници и њеним чланицама. У Повељи би, уједно, требало да се понуди ваљан нормативни оквир за настављање започетих реформи. У оквиру тога, очекује се и целовита реформа сектора безбедности, као и припадних оружаних снага. Сходно Повељи, у надлежности Заједнице биће, међутим, само војска и одбрана. Све остале компоненте оружаних снага и чиниоци безбедности остају у надлежности чланица, те Заједница неће моћи да утиче на темпо и правац њиховог реформисања. Повељом, пак, треба да се обезбеди супремација цивилних власти Заједнице и држава чланица над војском и одбраном. Због тога она треба да садржи делатне инструменте и процедуре за ефективну демократску цивилну контролу и надзор војске и одбране. Сходно томе, уставна позиција и задаци затечене војске требало би да у Повељи буду другачије нормирани него у Уставу СР Југославије.

⁷ Према: *Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе*, чл. 25, „Данас“, 9. децембар 2002, стр. 5.

Војска Југославије је од свог настанка (1992) била под цивилном, али не и демократском контролом. Због ауторитарног поретка на делу је била партијска контрола, која се сводила на директну потчињеност Војске Слободану Милошевићу. То је, уз остало, олакшало њену ратну, политичку и идеолошку злоупотребу. Упркос стварним и/или фингираним променама, клијентски модел војске опстао је и након устоличења нове власти.⁸ За почетно објашњење таквог стања постоје две групе разлога.

Прва група разлога исходи из недемократског, цивилно-војног, наслеђа Србије и све три Југославије. То је, пак, наслеђе само супстрат и дериват цивилизацијске (не)развијености српског и/или југословенског друштва. Дисконтинуитет у наслеђу био је узрокован променама државне форме – од Краљевине Србије, преко Краљевине Југославије и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) до треће Југославије. Потом и разликама у величини, намени и устројству припадне војске. Сходно томе, у свакој од тих држава статус војске, као и командне надлежности цивилних власти (монарх, председник), нормативно су били уређени на различите начине.

Упркос томе, између Краљевине Србије и каснијих Југославија очуван је континуитет у многим тачкама, а посебно у војној и одбрамбеној сфери. Наиме, цивилно-војно наслеђе Србије⁹, уз прилагођавања узрокована стварањем нове и веће државе, те пристизањем у њу нових нација, било је унето у прву Југославију.¹⁰ Потом је то наслеђе, уз комунистичке модификације а упркос ратном слому краљевске војске (1941), пренето и у другу Југославију. Затим је трећа Југославија из СФРЈ и Југословенске народне армије (ЈНА) излучила себи војску, па је том приликом преузела и претходно наслеђе. Кружни ток је довршен хтењем Војске Југославије да део свог идентитета и легитимитета заснује на цивилно-војном наслеђу Краљевине Србије. У новој држави ВЈ привидно је деполитизована и лишена идеологије, али њен – уставни, политички и друштвени – статус суштински није промењен.¹¹ Стога, у крајњем, нема велике разлике између војске Краљевине Србије, чији су официри – чланови тајне организације „Црна рука“ – након краљеубиства 1903. године устоличили нову ди-

⁸ Опширније: Мирослав Хацић, *(П)лутајућа војска*, „Република“, Београд, бр. 290–291, 1–31. август 2002; доступно и на: www.ccmr-bg.org

⁹ О томе: Драга Вуксановић-Анић, *Стварање модерне српске војске*, СКЗ, ВИНЦ, Београд, 1993.

¹⁰ Опширније: Миле Бјелајац, *Војска краљевине СХС/Југославије 1922–1935*, Институт за новију историју Србије, Београд, 1994, посебно стр. 44–54, 134–147 и 241–256.

¹¹ Опширније: Мирослав Хацић, *Судбина партијске војске*, Самиздат, FreeB92, Београд, 2001.

настију,¹² и ЈНА, чије је вођство, након учешћа у „државоубиству“ 1991. године, себи изабрало Милошевића за вођу. Унутар те шеме остаје и Војска Југославије, чији су генерали тек под притиском грађана и својих потчињених 5. октобра 2000. одустали од оружане одбране Милошевића и његовог режима.

Друга група разлога исходи из лоших нормативних решења, због којих ВЈ и њени припадници још увек живе у бројним уставним и законским „рупама“. Све је то било последица доминације фасадног политичког система у СР Југославији. Измештањем политичке моћи из институција система оповргнута су начела поделе и контроле власти, те парламентаризма и вишепартизма. Пошто „октобарском револуцијом“ није докинута недемократски поредак, у СРЈ остала је на делу партијска држава. Следствено томе, нити су речене „рупе“ отклоњене, нити је Војска реформисана.

Положај и задаци Војске Југославије, као и процедуре за њену употребу, уређени су Уставом СР Југославије.¹³ Међутим, и Устав Републике Србије (РС) садржи низ одредаба о оружаном снагама и одбрани које су супротне савезном уставу. И то упркос налогу из његовог чл. 115. да „*устави република чланица, савезни закони, закони република чланица и сви други прописи и општи акти морају бити сагласни са Уставом Савезне Републике Југославије*“.¹⁴ Значи, иако је прошло десет година од проглашења СРЈ, у Уставу РС, у одредбама о одбрани и војсци, директно се оповргава тај налог.¹⁵ Насупрот томе, Устав Црне Горе сагласан је Уставу СР Југославије. На основу упоредног увида у уставе Србије и СРЈ очигледно је следеће:

а) *Одбрана земље*. Према савезном уставу (чл. 77, т. 7), одбрана и безбедност државне заједнице у надлежности су СР Југославије. Савезној скупштини је дато право да, поред осталог, „*одлучује о промени граница СРЈ; одлучује о рату и миру; проглашава ратно стање, стање непосредне ратне опасности и ванредно стање*“ (чл. 78, т. 3).

Републичким уставом је, истовремено, одређено (чл. 72, т. 1. и 3) да Република Србија „*уређује и обезбеђује*“ своју „*сувереност, независност и територијалну целокупност*“, као и „*одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања*“. Сходно томе, Народна скупштина је надлежна да „*одлучује о рату и миру*“ (чл. 73, т. 6). По том основу, Србија је била донела *Закон о од-*

¹² Уверљиве и обилне доказе за ову тврдњу видети у: Васа Казимировић, *Црна рука*, „Призма“, Центар филм, Крагујевац, 1997. У другом делу књиге (стр. 127–314) аутор детаљно разматра и оповргава чувену стереотипију о „златном добу“ српске демократије (демократије у Србији) и улози војске у периоду од 1903. до 1914. године.

¹³ Усвојен 27. априла 1992. године.

¹⁴ Одредбе из *Устава СРЈ*, те *Закона о ВЈ* и *Закона о одбрани* навођене су према: *Закони*, ВИНЦ, Београд, 1993.

¹⁵ Подсећамо да је садашњи устав Србије усвојен 1990. године. Наводе који следе упореди са: *Устав Републике Србије*, „Службени лист“, Београд, 1990.

брани и установила своје министарство одбране. Министарство је укинута након формирања СРЈ, али је закон остао на снази.¹⁶

б) *Политика одбране*. – Према Уставу СРЈ, Савезна влада (чл. 99) овлашћена је да, уз остало:

– „утврђује и води унутрашњу и спољну политику“ (т. 1);

– „образује и укида савезна министарства“ (т. 6), те да „усмерава и усклађује“ њихов рад (т. 7);

– „наређује општу мобилизацију и организује припреме за одбрану“ (т. 9);

– „кад Савезна скупштина није у могућности да се састане, пошто саслуша мишљење председника Републике и председника већа Савезне скупштине, проглашава наступање непосредне ратне опасности, ратног стања или ванредног стања“ (т. 10);

– „... кад Савезна скупштина није у могућности да се састане за време ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања... доноси акте о питањима из надлежности Савезне скупштине. Актима донетим за време ратног стања, могу се, док то стање траје, ограничити поједине слободе и права човека и грађанина, осим оних у чл. 20, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 35. и 43“ Устава СРЈ (т. 11).

Влада Републике Србије нема изричита уставна овлашћења у ефери одбране. Међутим, пошто она „води политику Р. Србије“, „доноси уредбе, одлуке и друге акте за извршавање закона“, „усмерава и усклађује рад министарстава“ и „врши надзор над радом министарстава“, политика одбране је имплицитно у њеном делокругу (чл. 90).

с) *Оружане снаге*. Према Уставу, савезна држава има Војску Југославије „која брани сувереност, територију, независност и уставни поредак“ (чл. 133). Поред тога, у Закону о одбрани (чл. 17) предвиђено је да „у случају непосредне ратне опасности, ратног стања или ванредног стања, јединице и органи унутрашњих послова могу бити употребљени за извршавање борбених задатака, односно вођење борбе или пружање оружаног отпора“. У том случају, те „јединице и органи у извршавању борбених задатака потчињавају се старешини Војске Југославије који командује борбеним дејствима“.

Републичким уставом се не именују, мада се помињу, оружане снаге за одбрану суверености, независности и територијалне целовитости Републике Србије (чл. 83, т. 5). У њихов би се састав могле уврстити снаге МУП-а Србије у чијој су надлежности, поред осталог, „заштита безбједности Републике Србије и откривање и спречавање дјелатности усмјерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка“.¹⁷ Тим пре што су у унутрашње послове уврштени „послови

¹⁶ Упореди: *Compendium of Yugoslav Laws on the Security Sector: Human Rights and Democratic Oversight Aspects*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Centre for Civil-Military Relations, Beograd, 2002, pp. 80–87.

¹⁷ Вудимир Вабовић, *Људска права и полиција у Југославији*, ИГП „Прометеј“, Београд, 1999, стр. 81.

чијим обављањем надлежни републички органи остварују безбедност Републике и њених грађана“.¹⁸

d) *Врховно командовање*. Уставом СРЈ уређено је да „Војском Југославије у рату и миру командује председник Републике, у складу са одлукама Врховног савета одбране“, који сачињавају „председник Републике и председници република чланица“, док је председник Републике „председник Врховног савета одбране“ (чл. 135).

Председник СРЈ може без одлука Врховног савета одбране (ВСО) једино да „поставља, унапређује и разрешава официре Војске Југославије одређене савезним законом, поставља и разрешава председнике, судије и судије поротнике војних судова и војне тужиоце“ (чл. 136). Обавеза председника да командује „у складу са одлукама Врховног савета одбране“ унета је и у став 1. чл. 4. Закона о Војсци. У ставу 2. истог члана наведени су послови и надлежности председника у командовању Војском¹⁹ које треба да обавља у складу са одлукама Врховног савета одбране.

Оружаним снагама Србије, пак, командује председник Републике Србије (чл. 83) који самостално:

– „руководи оружаним снагама у миру и рату и народним отпором у рату; наређује општу мобилизацију и делимичну мобилизацију; организује припреме за одбрану у складу са законом“ (т. 5);

– „... кад Народна скупштина није у могућности да се састане, по прибављеном мишљењу председника Владе, утврђује постојање непосредне ратне опасности или проглашава ратно стање“ (т. 6);

– „... по својој иницијативи или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине“ којима се „могу ограничити поједине слободе и права човека и грађанина“ (т. 7);²⁰

– „... на предлог Владе, када су на делу територије Републике Србије угрожени безбедност Републике Србије, слободе и права човека и грађанина или рад државних органа, проглашава ванредно стање и

¹⁸ Закон о унутрашњим пословима Србије, чл. 1, исто.

¹⁹ „У командовању Војском 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 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 уређује унутрашњи ред и односи у вршењу војне службе; 8) обавља и друге послове командовања Војском у складу са савезним законом.

У обављању послова из става 2. тог члана председник Републике доноси наредбе, наређења и одлуке“.

²⁰ Републички уставотворац, за разлику од савезног, избегао је да поброји која права грађана могу, односно не могу да се суспендују у стању непосредне ратне опасности, односно ратне опасности или ванредном стању.

доноси акте за предузимање мера које такве околности изискују, у складу с Уставом и законом“ (т. 8).

е) *Одбрана уставног поретка*. Војсци Југославије изреком је наложена одбрана уставног поретка СРЈ (чл. 133, став 1). Насупрот томе, оружане снаге Србије нису обавезане да бране уставни поредак у Републици. Тај је задатак дат републичкој полицији, која је задужена за „откривање и спречавање дјелатности усмјерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка“.²¹

ђ) *Стања опасности (државне нужде)*. Према савезном уставу ратно стање, стање непосредне ратне опасности и ванредно стање²² проглашава Савезна скупштина (чл. 78, т. 3). Када она није у могућности да се састане, то право има Савезна влада (чл. 99, т. 10). Довољни разлози за увођење тих стања одређени су у чл. 4. *Закона о одбрани*. Непосредна ратна опасност се проглашава „ако постоји опасност од напада или другог облика спољњег угрожавања земље“. Ратно стање наступа „ако предстоји или је отпочео напад на земљу“. Ванредно се стање уводи „ако дође до унутрашњих немира већих размера којима се насиљем угрожава уставни поредак земље или кад наступе природне и друге несреће које у великим размерама угрожавају животе грађана и њихову имовину и материјална добра“. Ставом 1. чл. 5. истог закона одређено је да се „непосредна ратна опасност, ратно стање или ванредно стање проглашавају за целу земљу“. Ставом 2, међутим, дозвољено је да се изузетно „ванредно стање може прогласити и на делу територије“. У сва три случаја, на основу чл. 8 Закона о одбрани, председник СРЈ „у складу са одлукама Врховног савета одбране, наредује мере приправности, мобилизације и употребу Војске Југославије и друге радње и мере које Војска Југославије предузима ради спречавања и отклањања опасности које угрожавају одбрану земље и њену безбедност“.

Стања опасности нису дефинисана у Уставу Србије, па их нема ни у списку овлашћења Народне скупштине. Међутим, председник Републике Србије овлашћен је Уставом да их може проглашавати (чл. 83, т. 6. и 8).

Судећи према наведеним уставима, у СР Југославији номинално постоје две оружане силе, којима се командује из засебних центара. На почетку савезног ланца је колективни командант (ВСО), чије одлуке реализује председник СР Југославије. Његове надлежности су, дакле, стриктно омеђене претходним одлукама Савета. Значи, командна акта председника легалитет вуку из одлука Савета, те се њима једино и могу легитимисати. Насупрот томе, председник Србије је

²¹ Бабовић, *исто*, стр. 81.

²² Октобра 1998. усвајањем „Мера за спречавање настајања непосредне ратне опасности“ уведено је на кратко још једно стање опасности непознато у постојећим уставима и законима.

у руковођењу (фиктивним) оружаним снагама једино омеђен републичким уставом и законима. Видљиво је, уз то, да у Србији, независно од савезних власти, може да буде проглашено свако од стања државне нужде. Према слову оба устава, унутрашњу употребу Војске могу појединачно да нареду Врховни савет одбране или председник Србије, чим му она (војска) буде додељена.

Захваљујући уставним „рупама“, Милошевић је имао личну власт над Војском Југославије. По истом основу је и В. Коштуница, као председник СРЈ, успоставио личну контролу над Војском. Стога није чудно што он до сад није Парламент и јавност упозорио на колизију та два устава, нити је иницирао њихово отклањање. Исто тако, председнику Коштуници није сметао мањкав поступак за врховно цивилно командовање ВЈ, и то упркос чињеници да су главни ризици за демократски преображај Србије и Црне Горе до сад управо произишли из неспецификоване обавезе ВЈ да брани уставни поредак, те из непотпуне процедуре за врховно командовање Војском. Због тога је током последњих десет година стално постојала могућност за унутрашњу (зло)употребу Војске.

Правни основ за то била је обавеза Војске да брани уставни поредак. Пошто у Уставу СРЈ није одређен садржај тог поретка, остало је непознато шта би и од кога требало да брани Војска. Тим пре што у Уставу нису наведени облици, методе и носиоци угрожавања уставног поретка. Изостао је, исто тако, и попис поступака и средстава за његову војну одбрану. Једино се зна да ВЈ то легално може да чини под окриљем ванредног стања, и то само ако је претходно дошло „до унутрашњих немира већих размера којима се насиљем угрожава уставни поредак земље“. Због широке квалификације стицаја услова за одбрану уставног поретка употреба Војске је зависила од политичке воље тренутних владалаца.²³ Из те је одредбе, потом, изведено и дискреционо овлашћење савезних органа да у стањима државне нужде ограничавају права и слободе грађана.²⁴

Изгледу за унутрашњу употребу ВЈ директно зависе и од процедура за врховно командовање. Пошто је трећа Југославија устројена као федерација, врховна команда је додељена колективном телу. Захваљујући томе, републике преко својих председника, барем номинално, сукомандују Војском. Из функционалних разлога, спровођење одлука Савета и непосредно командовање пренети су на председника СРЈ, који уједно председава Саветом. Тиме су задовољени захтеви

²³ Познато је да режим због оружане побуне већине Албанаца на Косову започете 1998. године, под вођством тзв. ОВК, није увео ванредно стање ни на делу територије, мада је оквалификовао као тероризам и сепаратизам. Али, показао је спремност да свим средствима угуши масовне захтеве грађана и политичких партија за радикалним друштвеним променама.

²⁴ Видети: Коста Чавошки, „Ратне уредбе“, у: *Уставност и владавина права*, исто, стр. 457–479.

јединогласности и субординације и, уједно, избегнуто је неусаглашено тројно командовање. Да не би била угрожена права сукоманданата, председник је Уставом обавезан да се приликом командовања придржава одлука Савета.

Уставотворац, међутим, није концепт колективног командовања извео доследно и до краја. Пошто Уставом није уређен начин одлучивања, не зна се да ли Врховни савет одбране одлуке доноси консензусом или надгласавањем. Исто се тако не зна да ли ВСО има право да одлучује у непотпуном саставу или је обавезно присуство сва три члана да би одлуке биле легалне. Због тога може, на пример, да се деси да одлука о употреби ВЈ у некој од република буде донесена без присуства и/или сагласности њеног члана Врховног савета одбране.

Поред свега, уставотворац није уредио поступак за утврђивање складности команди председника СРЈ са одлукама Савета. Непознато је, дакле, да ли, када и како Савет проверава да ли председник спроводи заједничке одлуке. Односно, да ли његове команде имају правно упориште у одлукама Савета. Још мање се зна да ли Савет има право да опозове или измени команде председника ако оне одударају од претходне заједничке одлуке.

Уставна празнина је заокружена изостанком процедура и инструмената за санкционисање одговорности чланова Врховног савета одбране. Нема доказа да Савет може, барем интерно, да санкционише одговорност својих чланова. Исто тако, не зна се да ли и коме Савет и његови чланови – колективно и/или појединачно – одговарају. Широким тумачењем Устава СРЈ можда би могла да се утврди контролна надлежност Савезне скупштине, али се не би могло доказати да она има право да ВСО и/или његове чланове позива на политичку одговорност због (не)чињења.

Кључне уставне празнине нису, међутим, отклоњене ни у каснијим законима.²⁵ Штавише, *Закон о Војсци* и *Закон о одбрани* донети су тек 18 месеци после проглашења СР Југославије.²⁶ Војска и њени припадници су, значи, у том периоду имали недефинисан статус, те је режим на њих примењивао старе законе или подзаконска акта. Према налазима др Јована Љ. Бутуровића, *Закон о Војсци* је чак био корак уназад спрема ЈНА.²⁷ Наиме, у СФРЈ статус војске и њених припад-

²⁵ Налазе о мањкавостима законске регулативе видети у *Compendium of Yugoslav Laws on the Security Sector: Human Rights and Democratic Oversight Aspects*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Centre for Civil-Military Relations, Beograd, 2002.

²⁶ Мада је Устав СРЈ проглашан 27. априла 1992, *Закон о Војсци* Југославије је ступио на снагу тек током 1994. године, кад га је усвојило и Веће република Савезне скупштине, а *Закон о одбрани* 29. октобра 1993. године (према: *Закони*, ВИНЦ, Београд, 1993, стр. 13, 57 и 213).

²⁷ Опширније: Јован Љ. Бутуровић, „Механизми за заштиту уставности и законитости у ЈНА и ВЈ“, у: *Демократска контрола војске и полиције*, Мирослав Хацић (ед), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 99–120.

ника били су предмет пет закона: Закона о служби у оружаним снагама, Закона о војној обавези, Закона о пензијском и инвалидском осигурању војних осигураника, Закона о здравственом осигурању војних осигураника и Закона о додатку на децу и другим облицима дечије заштите војних осигураника. Узети заједно, сви ти закони су садржали око 1.000 чланова, а стављени су ван снаге новим законом који садржи свега 364 члана.

Редукција броја и опсега законских норми имала је двоструке негативне последице. Тиме је, прво, највећи део материје пренет у подзаконску регулативу, па је смањена правна сигурност припадника Војске, али и грађана кад се нађу у њеном захвату. Изван законског захвата остале су важне и осетљиве области интраармијских односа. Законом, уз остало, није уређен опсег војне тајне и делокруг војних служби безбедности. Уместо тога, начелнику Генералштаба препуштено је да одреди *„која се лица сматрају овлашћеним лицима органа безбедности и војне полиције“* (чл. 30). Зна ли се да је статус војних служби безбедности тек одскора уређен савезним законом,²⁸ јасно је зашто је њихова моћ унутар војске била неограничена. Тим више јер су и подзаконска акта – правила, упутства, и слично – о раду тих служби класификована, те су недоступна не само грађанима већ и припадницима Војске. Осим тога, изван Закона остали су, на пример, цео војноиндустријски комплекс и располагање стамбеним фондом Војске, што је погодновало финансијским и другим злоупотребама у Војсци и око ње. Друго, Закон садржи бројна дискрециона права команди, чиме се стимулише командантска самовоља. Тиме је олакшано угрожавање и/или кршење људских права припадника Војске и грађана. Потврда за то је, на пример, институт ванредног унапређења (чл. 46), према којем председник СРЈ може, на предлог начелника Генералштаба, ванредно да унапреди официре у чин генерала, а начелник Генералштаба у виши чин подофицире и официре. Тим су чланом *de facto* обесмишљене одредбе закона о критеријумима и поступцима за њихово унапређење у виши чин (чл. 41–45). Дискрециони карактер има и одредба према којој официру и/или подофициру може престати служба кад наврши 30 година пензионог стажа *„ако то захтевају потребе службе“* (чл. 107, став 3). Исти ранг има и одредба према којој неком од њих служба престаје, *„ако је два пута узастопно неповољно оцењен“* (чл. 107, став 2, т. 3). У оба случаја надређеном старешини је препуштено да дискреционо утврди „потребе службе“, односно да давањем негативне оцено удаљи појединца из Војске и тиме га остави без посла. Непознат је распон дискреционих права која су командантима дата подзаконским актима јер су она недоступна јавности. Познато је, на пример, да начелник Генералштаба, према једном од

²⁸ Закон о службама безбедности СРЈ, којим су обухваћене и војне службе безбедности, усвојен је тек 2. јула 2002 (видети: „Службени лист СРЈ“, бр. 37/2002).

бројних правилника, има дискреционо право да сваке године додели 10 одсто станова из годишњег стамбеног фонда Војске.

Правну несигурност војника и грађана увећава, ма колико то звучало парадоксално, постојање засебног система војног судства и тужилаштва. Разлог за то су, према професору Димитријевићу, широка овлашћења војних судова и тужилаштва.²⁹ У њиховом захвату су, поред тзв. војних кривичних дела, бројна остала кривична дела. Војни судови су, на пример, овлашћени да воде поступке и у вези с „политичким“ кривичним делима. Они, уједно, могу да изузму војна лица из надлежности цивилних судова. Уз то, пошто их председник СРЈ поставља и разрешава, сужена је професионална независност војних судија и тужилаца.

Измена уставних и законских регула о одбрани и војсци у надлежности је Савезне скупштине (чл. 78, т. 1). Њоме, међутим, нису могле једнострано да се отклоне наведене колизије. Томе је требало да претходи израда новог устава Србије или, барем, суспензија његових одредаба које су супротне савезном уставу. Оба су та посла, пак, у надлежности Народне скупштине Србије. Уз то, пошто је стари режим увео директне изборе за председника СРЈ, Савезна скупштина не може да утиче на његово (не)деловање.³⁰ Због тога су из њене надлежности изашли и послови које председник обавља у Врховном савету одбране. Иако је надлежна за контролу савезних органа (Устав СРЈ, чл. 78, т. 5) Скупштина не може да контролише Војску, јер је то по Закону о војсци у ексклузивној надлежности председника СРЈ и Врховног савета одбране. Поврх свега, Савезна скупштина нема икакве надлежности над Врховним саветом одбране. Потом, она нема утицаја на избор, унапређење и постављење, односно разрешење и пензионисање генерала ВЈ, а тиме ни начелника Генералштаба. Скупштина не може Војску да контролише ни преко Савезне владе и/или Министарства одбране, јер су оба та органа искључена из ланца цивилног командовања. Она, чак, не учествује ни у дефинисању стратегије националне безбедности, јер је за то надлежна Савезна влада (чл. 99, т. 1). Она, стога, не може да утиче на величину Војске, нити може да наложи њену реорганизацију. Скупштина једино преко буџета може да утиче на профилисање Војске, а тиме и на деловање председника и Војног савета одбране. Из бројних, и то углавном политичких разлога она тај инструмент није до сад користила.

Делатни опсег и контролна улога Скупштине додатно су сужени пословницима о раду њених већа и других тела.³¹ Рад њених комисија,

²⁹ Упоредити: Војин Димитријевић, *Југословенско војно законодавство*, „Compendium“, исто, стр. 10–17.

³⁰ Упоредити: *Резолуција Скупштине Црне Горе*, према „Данас“, 10. јул 2000.

³¹ Упоредити: *Пословник Већа република Савезне скупштине – са изменама и допунама* (СРЈ Савезна скупштина, Београд, септембар 2001) и *Пословник Већа грађа-*

на пример, сведен је на разматрање питања од заједничког интереса за рад већа Савезне скупштине (чл. 41). Тако, законодавно-правне комисије у оба већа имају само право да *разматрају нацрте и предлоге закона, других прописа и општих аката из „надлежности Савезне скупштине“*; и то једино „у погледу њихове усклађености са Уставом СРЈ“ (чл. 51, прва алинеја).

Пословником су, такође, редуковане надлежности сталних одбора оба већа Скупштине. Тако, на пример, Одбор за одбрану и безбедност само *„разматра предлоге закона, других прописа и општих аката“* из те области или из области које га се посредно тичу (чл. 67). Истина, Одбор је истим чланом овлашћен да разматра *„и питања у вези обављања контроле Већа над радом Савезне владе и других савезних органа и функционера одговорних Савезној скупштини“*. Међутим, он нема изричита овлашћења да контролише Војску и сектор безбедности, нити може да иницира израду политичких, стратешких и нормативних докумената. Не чуди, стога, што се ти одбори ни после 5. октобра 2000. нису мешали у деловање Војске или у њену реформу. Одбори за буџет такође су ослобођени директне бриге о Војсци и сектору безбедности. Њима је само додељено да *„разматрају предлог савезног буџета и предлог завршног рачуна савезног буџета; предлоге закона, других прописа и општих аката из области коришћења и располагања имовином СРЈ“* (чл. 71). Видљиво је да нема ни трага идеји да Одбори за буџет имају „краљевско право вета“, којим директно могу да утичу на величину и функционисање Војске. Истина, сви одбори подносе матичном већу Скупштине *„извештај који садржи амандмане, мишљења и предлоге одбора“* (чл. 61). За ту сврху претходно могу да траже од *„савезних министарстава и других савезних органа и организација податке и информације од значаја за њихов рад“* (чл. 60). Све то им, међутим, не нуди правни основ за контролу Војске и сектора безбедности.

Дуго задржавање старих уставних решења последица је, поред осталог, чињенице да нова власт нема концепт за успоставу модерних цивилно-војних односа, те да није ни покушала да измени статус, сврху и обим Војске. Штавише, све димензије (изостале) реформе тих односа и наслеђене војске предмет су дневнополитичких погађања и борби између кључних актера.³² Није чудно, стога, да у Парламент ни након 5. октобра није стигла довољна политичка моћ. Одатле се кључне одлуке о променама у друштву, па тиме и у Војсци, доносе или спречавају у ванинституционалним центрима моћи.

на („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94). Будући да је реч о истоветним решењима наводићемо само чланове из Пословника Већа република.

³² Аргументе у прилог томе видети у: Мирослав Хаџић, (П)лутајућа војска, исто.

Комисија састављена од посланика парламентарне већине из савезне и републичких скупштина окончала је, након осам месеци, рад на писању Уставне повеље. Једни су у Комисију стигли преко Савезне скупштине („Заједно за промјене“ и ДСС), а други преко републичких скупштина (ДОС, ДПС и Либерална странка). Комисијом је, на смену, руководио један од шест копредседника, од којих су два из Савезне скупштине а по два из скупштина сваке републике. За писање радне верзије текста Комисија је из свог састава изабрала паритетну поткомисију. У њен су рад, по потреби а по избору заступљених партија/групација, укључивани експерти за поједине области. Поткомисија је 9. августа 2002. сабрала резултате свог рада у „Радни текст Уставне повеље“, који је потом доставила Комисији на даље усаглашавање и одлучивање.³³ Понуђена решења су дата у варијантама, јер је радни текст само прост збир различитих и/или опречних ставова чланова Поткомисије о свим елементима Повеље.

Након мукотрпног преговарања и бројних одлагања, Комисија је крајем децембра усвојила текст Повеље.³⁴ Потом је, на основу чл. 27. Повеље, започета израда Закона о спровођењу Уставне повеље којим се уређују поступци за преображај СРЈ у државну заједницу Србије и Црне Горе.

Статус војске, а посредно и одбране, уређен је у глави 8. Уставне повеље. Материја се налази у одељку под насловом „Војска Србије и Црне Горе“ и разврстана је у пет чланова (54–58). Ти су чланови излучени из Радног текста, који у глави 5. садржи 22 става с бројним варијантама.³⁵ Значи, у текст Повеље унете су само одредбе о војсци око којих је Комисија постигла консензус. Да би се помирили опречни приступи чланова Комисије, оне су морале да буду довољно опште или, боље речено, довољно непрецизне. Утолико дефинисани чланови Повеље више говоре о политичким и/или партијским интересима којима су се руководили аутори него о њиховој стварној решености да напишу ваљан и остварив уставни документ. Исто тако, усвојене одредбе о војсци детектују степен њиховог (не)знања о савременим цивилно-војним односима. Пошто су за консензус били неопходни политички уступци и/или трговина, аутори су, изгледа, више водили рачуна о својим потенцијалним добицима/губицима него о конзистентности тих одредаба. Једино се тиме могу објаснити бројне недо-

³³ Радни текст Уставне повеље, припремљен на седницама Поткомисије од 5. до 9. августа 2002, интерна верзија обима 68 страна.

³⁴ Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе, Комисија за израду текста Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе, бр. 00-1/02-014, Београд, 14. јануар 2003.

³⁵ Видети: Радни текст, исто, стр. 57–63.

речености у уставном дефинисању позиције војске. Намеће се, стога, утисак да су уставописци већ у конституционални акт Заједнице уградили низ мањкавих решења, која неће бити лако отклоњена током њиховог претакања у законе. Тај утисак се, дакако, може проверити анализом одредаба Повеље о војсци.

(Одредбе о војсци ћемо наводити по реду којим су изложене у тексту Повеље, па ћемо их, потом, коментарисати и међусобно укрштати. На тај начин ћемо проверити да ли и колико Уставна повеља – у целини и у појединостима – обезбеђује примену наведених одредаба. Уједно ћемо покушати да докучимо који су део цивилно-војне материје уставописци пренели на будуће законодавце. Намера нам је да испитамо да ли им се одредбама Повеље нуди довољно основа за ваљано обављање свог посла.)

Члан 54. *„Србија и Црна Гора има војску која је под демократском и цивилном контролом“.*

Првим делом чл. 54. успоставља се нормалан ред ствари, па сада и Црна Гора, након вишегодишње апстиненције а у новом уставном аранжману, вољно преузима права и обавезе према војсци и одбрани Заједнице. Истовремено су отклоњени захтеви за стварање „заједничке војске“, те је отпала деоба Војске Југославије и/или оснивање засебних војски чланица под заједничком командом. Уједно, отклоњене су дилеме око статуса ВЈ, те ће она (п)остати војска Заједнице. Поступак њеног превођења, вероватно, биће уређен Законом о спровођењу Уставне повеље, док ће разрада уследити у законима о војсци и одбрани. Из те се одредбе не види какво ће име носити војска Заједнице, али је сигурно да ће ВЈ бити преименована.

Завршни део тог члана, којим се уводи „демократска и цивилна контрола“ над војском, чини повесни новуум у историји српско-црногорске уставности. Тиме је направљен, бар номиналан, отклон од ауторитарног цивилно-војног наслеђа и инхерентне му клијентске војске. По први пут је, дакле, на ниво уставног начела уздигнута ургентна потреба стављања војске под демократску цивилну контролу. (Стварну оданост писаца Повеље том начелу установићемо током анализе уставних инструмената и процедура за његову делатну примену. Наглази ће бити излагани по редоследу одредаба Повеље о војсци.)

Прве недоумице изазива уметање везника и између демократске и цивилне контроле. Писци су тиме раздвојили, а потенцијално и супротставили, те две компоненте контроле војске. Они као да су пренебрегли, теоријски давно образложену а југословенским ратовима и доказану, чињеницу да свака цивилна контрола војске није нужно и демократска. Односно, да је демократска контрола само једна, оптимална и пожељна, варијанта подређивања војске цивилним властима. Додавањем цивилној контроли атрибута демократска жели се, наиме, нагласити да њу једино могу да практикују демократски изабране ци-

вилне власти. Оне су, пак, обавезне да контролу обављају по уставној процедури и уз примену демократских средстава. Употребом неспретне формулације писци су оставили простор за ситуациону замену демократске контроле њеним цивилним сурогатом. Постоктобарска искуства са председником Коштуницом чине замисливом ситуацију у којој ће опет неки председник Заједнице или Врховни савет одбране тврдити да сама чињеница да су они цивили доказује демократичности њихове контроле над војском. Осим тога, Повеља не садржи потребне претпоставке за примену *„демократске и цивилне контроле“*. Уставописци су, наиме ускратили законодавну и извршну грану власти за прецизна овлашћења у контроли војске и одбране. О томе сведоче налази о надлежностима скупштина Србије и Црне Горе, који следе.

Војска и одбрана су, директно или индиректно, у делокругу Скупштине (чл. 19) основ права њених посланика да: а) уређују функционисање савезних институција (алинеја 1); б) проглашавају и укидају ратно стање уз претходну сагласност скупштина држава чланица (алинеја 3); с) доносе законе и друге акте о *„војним питањима и одбрани“* (алинеја 4), као и о d) *„годишњим приходима и расходима неопходним за финансирање надлежности поверених Србији и Црној Гори на предлог надлежних органа држава чланица и Савета министара“* (алинеја 10). Три од четири тангентна овлашћења су мање-више јасна. Вероватно други део алинеје 4. укључује доношење закона о одбрани и стратегије одбране. Може се, међутим, само нагађати смисао и захват аката о „војним питањима“. Која су то питања и како се законима или другим актима на њих одговара? На основу чл. 19. Повеље зна се да ће то да ради Скупштина, али се не зна ко ће, коме и у којој форми да их поставља. Недоумице су, можда, могле бити отклоњене најавом да ће системски статус војске и њених припадника, као и односи у њој, бити уређени законом. Ширим тумачењем и пристицају довољних разлога, на војску и одбрану би могло да се односи и право Скупштине да одлучује о чланству Србије и Црне Горе у међународним организацијама (алинеја 5) – на пример, Програму „Партнерство за мир“ или НАТО-у; да утврђује границу Србије и Црне Горе (алинеја 6); да ратификује међународне споразуме Србије и Црне Горе (алинеја 9), и да бира председника и Савет министара (алинеја 12). Такође, право на (не)избор председника Србије и Црне Горе и Савета министара даје јој знатну контролно-надзорну моћ. То значи и у делу војно-одбрамбених послова за који су та два органа надлежна. Уз то, контрола уставности и законитости у војсци и одбрани поверена је Суду Србије и Црне Горе (чл. 46, алинеје 4. и 5). Исто тако, Скупштина ће чином усвајања стратегије одбране оквирно одредити природу, обим и употребу војске и одбране. Она је, међутим, лишена изричитих овлашћења да помоћу буџета (према Повељи,

„годишњих прихода и расхода“) димензионира војску и одбрану, те да контролом трошења пара проверава њихову функционалност. Скупштина, уз то, нема утицај на избор, именовање и постављење/разређење највиших војних дужносника – на пример, начелника Генералштаба. Осим тога, Скупштина нема никаквих овлашћења у заштити људских права, па ни у случају припадника војске и/или грађана кад се нађу у захвату војске. И то упркос најаве у чл. 9. Повеље (став 3) да Србија и Црна Гора *„прати остваривање људских и мањинских права и грађанских слобода и обезбеђује њихову заштиту, у случају када та заштита у државама чланицама није обезбеђена“*. Тим су грађани и припадници војске ускраћени, између осталог, и за могућност да се за заштиту својих права обрате, по потреби, Скупштини и њеним телима и органима (одбори). Остаје да се види да ли ће та могућност бити остварена повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама, која ће бити део Уставне повеље. Тешко се може очекивати да ће Скупштина те недостатке надокнадити у пословнику о свом раду, јер ни том приликом неће смети да изађе изван прописаног права да само доноси законска и друга акта.

Члан 55, став 1: *„Задатак војске је одбрана Србије и Црне Горе у складу са овом Уставном повељом и принципима међународног права који регулишу употребу силе“*.

Малициозно читање садржаја првог става тог члана води к утиску да је узалудно било очекивање да уставописци дају војсци јасне задатке јер ни њима није било, и још им није, јасно каква ће државна заједница бити Србија и Црна Гора. Стога им је, изгледа, било најлакше да војсци доделе опште задатке, па ма шта да они значе. Могуће, да су писци, под притиском Ђукановићеве екипе, избегли све квалификативе (типа суверенитет, територијални интегритет и независност) који би Заједницу на било који начин означили као државни и политички ентитет, мада она то јесте следом свог међународног субјективитета. Избегавши да војсци прецизирају одбрамбене задатке, они су дозволили њихово *ad hoc* читање, тј. накнадно учтивање у њих тренутних политичких и безбедоносних потреба властодржаца.

Наведеним ставом војска је лишена класичних уставних задатака да брани територијални интегритет, сувереност, независност и уставни поредак Заједнице. Изостављање одбране уставног поретка може се лако оправдати лошим искуствима са ЈНА и ВЈ, јер су обе по том основу биле злоупотребљаване у југословенским ратовима, као и за насилну одбрану власти Слободана Милошевића. Одрицање од војне одбране суверенитета, пак, логично следи из привременог карактера Заједнице, те чињенице да она нема изворни суверенитет. Може се нагађати да је изостанак одбране независности био условљен тешкоћама попуне тог појма конкретним и мерљивим садржајима. Тим пре, јер је реч о Заједници чији ће суверенитет и независност бити (и да-

ље) ограничен, протекторатом НАТО-а и УНМИК-а над Косовом и Метохијом. Потом, и вољним опредељењем њених твораца за „укључивање у европске структуре, а нарочито у Европску унију“ (чл. 3, алинеја 3), које изискује претходни пристанак на ограничени суверенитет и смањену независност своје државе.

Упркос томе, ослоном на чл. 5. Повеље, може се устврдити да ће војска ипак бранити територијални интегритет Заједнице. Наиме, пошто је „Граница Србије и Црне Горе (је) неповредива“ (став други) а „Територију Србије и Црне Горе чине територије држава чланица Србије и Црне Горе“ (став први) следи да ће војска заштитом неповредивости границе Заједнице *eo ipso* бранити и њен територијални интегритет. Позив писаца на међународне принципе којима се регулише употреба силе води ка истом закључку, јер Повеља УН у чл. 51. главе 7. потврђује свакој држави „урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада“, док се у Завршном акту КЕБС-а (Хелсински, 1975) налаже поштовање државног суверенитета „укључујући, посебно, право сваке државе на правну једнакост, територијални интегритет, на слободу и политичку независност“.

Став 2: „Стратегију одбране доноси Скупштина Србије и Црне Горе у складу са законом“.

Значајно је да је давањем овлашћења скупштини Србије и Црне Горе да у складу са законом донесе стратегију одбране (чл. 53, став два) направљен још један позитиван искорак спрам СРЈ и њених претходница. Преносом тог овлашћења на скупштину укида се досадашњи монопол војске (војни врх) и председника СРЈ у дефинисању стратегије одбране, односно у именовању извора и носилаца угрожавања одбране државе, и вредности које се штите употребом војске. Трагом те најаве треба очекивати да стратегија одбране Заједнице буде финални производ „колективног“ знања и јавне расправе, и да коначно буде постављена на рационалне основе и лишена идеолошких примеса.

Писци Повеље су апострофирањем стратегије одбране, уместо стратегије безбедности, Заједнице остали испод нивоа историјских захтева и конкретних околности. Они су тиме, прво, проблем имања безбедног друштва и државе, којима је у основи безбедан грађанин, свели на војно-одбрамбену димензију. Превидели су, дакле, текуће промене у значењу и садржају појмова безбедност и одбрана које су уследиле из појаве нове палете, доминантно невојних, безбедносних ризика. У евроатлантском региону су због тога уследиле, уз остало, промене у намени, саставу и обуци војске/оружаних снага. Војска се, стога, све више усредсређује на борбу против тероризма, међународног криминала, трговине оружјем, дрогом и људима. Ако се искључи могућност обнове југословенских ратова, тј. нових ратова за територије, те тим поводом поновљених војних интервенција страних уме-

шача, мало је вероватно да ће Србија и Црна Гора икад бити суочена с класичном агресијом. Уосталом, и сада је безбедност њених грађана примарно угрожена унутрашњим ризицима, које генеришу изостанак радикалног раскида са ауторитарним режимом и његовим носиоцима, те регионално и паневропско умрежавање месних мафија.

Чини се да прави разлози за стратегијски „превид“ писаца Повеље произилазе из принудног карактера Заједнице. Пошто им је ЕУ наметнула заједничку државу, њени протагонисти, а посебно ДПС и ДС, пожурили су да је унапред лише, уз остало, и безбедносних надлежности. На страну што је ЕУ, у коју локални моћници наводно хоће да уведу Србију и Црну Гору, одавно прокламовала заједничку спољну и безбедносну политику. Лако је докучити мотиве ДПС и ДС, јер би имање (заједничке) стратегије безбедности налагало барем координацију рада војске, републичких полиција, војних и цивилних тајних служби, те паравојних снага. А то је оно што су поседници моћи у Србији и Црној Гори хтели, изгледа, да избегну по сваку цену.

Главне ће невоље, стога, настати приликом утврђивања стратегије одбране Заједнице. Може се претпоставити да ће аутори у њеном уводном одељку побројати неименоване облике и носиоце угрожавања одбране Заједнице. Да би, потом, на основу тога, војсци одредили разумне и разумљиве задатке требаће им много имагинације. Јер, чак и ако у циљеве одбране уврсте све циљеве Заједнице,³⁶ неће им бити лако да их преведу у друштвене/државне вредности које се бране војском. Тим пре што при стратегијском дефинисању задатака војске аутори (Скупштина) неће смети ни да помену територијални интегритет, суверенитет и независност заједничке државе. Скупштина у стратегији, а на основу „буџета“ мора да каже колика и каква војска треба Србији и Црној Гори. Поставља се питање како ће она то да уради ако пре тога не може сувисло да утврди чему ће да јој служи дотична војска.

Члан 56. став 1: *„Врховни командант војске је Врховни савет одбране, који одлучује о употреби војске Србије и Црне Горе“.*

Видљиво је да су уставописци од СРЈ преузели модел колективног врховног командовања војском. Задржавање институције Врховног савета одбране (ВСО) начелно гарантује равноправност држава чланица. Овог пута, председник Србије и Црне Горе, за разлику од свог претходника, лишен је извршне команде над војском. Тиме је укинута и једина тачка у којој је председник СРЈ био надређен председницима република. Једнак статус три председника додатно је подупрт четвртом алинејом чл. 26. Повеље, према којој је председник Србије и Црне Горе само *„члан (је) Врховног савета одбране“*. Пошто

³⁶ Члан 3. Повеље укључује, између осталог, поштовање људских права, очување и унапређење људског достојанства, укључивање у европске структуре, усвајање европских и међународних економских стандарда, стварање тржишне економије итд.

ВСО једино колективно може да нареди употребу војске, начелно је отклоњена опасност од појединачне (зло)употребе војске.

Наведени став, међутим, изазива нову сумњу у приврженост Комисије демократској цивилној контроли војске. Наиме, кад је врховну команду већ дала ВСО, Комисија је била дужна да у Повељи утврди коме Савет и његови чланови одговарају за своје (не)чињење. Председник Србије и Црне Горе за послове које обавља и као члан ВСО одговара Скупштини, која га бира (члан 28). Изван су њеног домета, међутим, преостала два члана ВСО: председник Србије и председник Црне Горе. Теза да сваки од њих одговара грађанима и/или скупштини државе чланице само је делимично тачна јер последице њихових команди надилазе границе чланица, односно једнако захватају све грађане Заједнице. Они, дакле, у договору са председником Заједнице, могу да употребе једину, а опасну, силу принуде којом располаже Србија и Црна Гора а да за то ником не одговарају. Ако државе чланице у својим уставима чак и утврде коме њихов председник одговара за одлуке ВСО, то ће, ипак, бити само појединачна одговорност. Из ње ће још увек бити изузет ВСО као колективни командант војске и засебан орган Заједнице.

Интересантно је да су писци Повеље избегли да у овом члану, односно одељку 8, утврде могућност и услове за спољну употребу војске, о чему је било разговора у Поткомисији. У ставу 7. Радног текста биле су за то понуђене две формулације. Представници ДПС предлагали су да се војска може употребити само „у служби међународних организација“, а на основу одлуке Скупштине, и то тек по добијеној сагласности скупштина држава чланица. Остали су предлагали да војска, на основу одлуке Скупштине Заједнице, може да учествује „искључиво у мировним и хуманитарним операцијама“.

Могуће да се испуштањем става о спољној употреби војске имплиците желела отклонити сумња у могућност њеног офанзивног дејства против суседа. Остало је нејасно због чега су писци Повеље избегли да утврде да ли би и под којим условима војска могла да учествује у међународним мировним операцијама. Тиме је Комисија само одложила јасно одређивање Заједнице према обавезама које следе из жељене интеграције у евроатлантску заједницу. А део тих обавеза, према садашњој ситуацији, свакако је учешће у борби против тероризма и учешће у мировним операцијама УН, али и НАТО-у ако и кад га за то овласти Савет безбедности Уједињених нација. Можда ће због тога Скупштина морати, у не тако далекој будућности, да допуни Повељу. Дакако, под условом да Заједница до тад опстане. Уколико, пак, та материја буде накнадно уређена законом или стратегијом одбране, свака одлука ВСО о спољној употреби војске имаће мањак легалитета и легитимитета, јер неће имати упориште у конституционалном акту, којим се модерне државе и суверени грађани уобичајено одређују према рату и миру, односно употреби своје војске.

Став 2: „*Врховни савет одбране чине председник Србије и Црне Горе и председници држава чланица*“.

Том одредбом је прецизиран састав Врховног савета одбране. У одредби се, међутим, ништа не каже о начину деловања колегијалног команданта. Остаје, наиме, нејасно ко и по којој процедури сазива седнице ВСО, ко руководи састанцима и формулише предлоге командних аката. Иако уређење те процедуре не припада уставној материји, не треба занемарити чињеницу да мањак прецизне процедуре у колегијалном командовању војском, као што показују искуства са ЈНА и ВЈ, чини могућим политичке злоупотребе водећих генерала и тајних служби војске, као и партијски непотизам у војсци.

Вероватно ће се та материја уредити законом о војсци или пословником о раду Врховног савета одбране. Предност би требало да има законска регулација, јер она омогућава већу видљивост командног поступка. Истом би приликом требало прецизно утврдити статус и делокруг рада војног кабинета председника СРЈ, који ће вероватно бити преображен у сервис Врховног савета одбране. За то постоје два разлога: прво, пренос руковођења војском на министра одбране (чл. 41) искључује војни кабинет из оперативних послова, и друго, потребно је укинути све изворе неформалне моћи Кабинета, односно председника или чланова ВСО над војним елитама.

Став 3: „*Врховни савет одбране одлуке доноси консензусом*“.

Увођењем консензуса у групно командовање војском, мада звучи демократски, изазивају се бројне недоумице. Групно командовање је спорно већ са становишта (ратне) употребе војске и природе војне организације. Оно може да буде, и јесте, изнуђени политички одговор на сложену државу. Стога, командни консензус може Србију и Црну Гору да поштеди понављања лоших искустава са ЈНА и Војском Југославије. Јер, налог да се одлуке доносе консензусом начелно искључује сваку мајоризацију у ВСО, те додатно штити интересе чланица. Међутим, аутоматска примена консензуса противуречи једностарешинству као основном принципу војне организације. Штавише, она може да блокира одлучивање у ВСО, те да војску, поготово у рату, остави без правовремене команде. У Повељи је тај проблем могао, на пример, да буде ублажен раздвајањем одлучивања у рату и миру. Или да ВСО изричито одлучује консензусом, а да се разрада остави за законе о војсци и одбрани. Мogle су, такође, у Повељи прецизно да се наброје (кључне) одлуке ВСО за које је неопходан консензус.

Ситуацију додатно компликује начин на који су писци уредили надлежности министра одбране. Одредивши да је министар одбране цивилно лице (чл. 41, став 3), ојачали су супремацију цивилне власти над војском. Исто тако, право Савета министара да „*утврђује и спроводи политику Србије и Црне Горе, сагласно утврђеној заједничкој политици и интересима држава чланица*“ (чл. 33, алинеја 1) доследно

је преточено у обавезу министра одбране да „*координира и спроводи одбрамбену политику*“ (чл. 41, став 1).

Проблем настаје са тумачењем његове додатне обавезе из става 1 чл. 41. да „*руководи војском у складу са законом и овлашћењима Врховног савета одбране*“. Из текста је једино јасно да ће се законом прописати надлежности министра у руковођењу војском. Није, међутим, јасно да ли ће министар преузети овлашћења ВСО (која?) или ће га ВСО у по нечему (чему?) овластити. Ако се, пак, хтело дати право ВСО да преноси (нека?) своја овлашћења на министра одбране, онда је ВСО требало дати и право да контролише како их министар користи. У Повељи међутим, није предвиђено да ВСО своја (командна) овлашћења преноси на неког другог. Тим пре што пренос овлашћења укључује и издавање упутстава министру за њихову примену. А министар није подређен ВСО, већ је члан Савета министара и заједно са осталим министрима, за свој рад одговара Скупштини (чл. 37).

Из става 1. чл. 41. следи, такође, да министар руководи, а ВСО командује војском, што министра обавезује да војску припрема за одбрамбене задатке на које ће је упућивати Врховни савет одбране. Будући законодавац имаће тежак задатак да утврди да ли је могуће руководити војском без права командовања. Односно, да дефинише врховно командовање војском које искључује претходно и/или сукцесивно руковођење. Чак да он у томе и успе, остаје нејасно које место има министар одбране, ако га уопште има, у ланцу врховног командовања војском.

Не види се из Повеље да ли ВСО командује војском директно или преко министра одбране. Према Повељи, министар одбране није потчињен ВСО, али се не тврди ни да ВСО командује преко Генералштаба. Стога се из текста Повеље не може сазнати у којем су односу министар одбране и Генералштаб. Пошто министар руководи војском, њему би требало да је потчињен и Генералштаб. Министар ће, међутим, моћи само да руководи Генералштабом и војском, али не и да командује њима. И обратно: ВСО моћи ће да командује војском, али не и да руководи њом. Могуће је, стога, да Генералштаб и војска буду разапети између налога који им стижу руководним путем од министра, односно командним путем од Врховног савета одбране.

Нове недоумице изазива и став 2. из чл. 41, којим је министар одбране овлашћен да „*предлаже Врховном савету одбране кандидате за именовање и поставља, унапређује и разрешава дужности официре у складу са законом*“. Тим је налогом, без сумње, уведена још једна цивилна инстанца у поступак селекције и кадровског вођења војних официра. Законским уређењем те материје биће коначно створени формални услови за раскид с наслеђеном праксом скривеног и арбитрарног избора официра (генерала) за највише војне дужности.

Из наведеног става се види да је именовање официра (на одређене дужности?) раздвојено од њиховог постављења, унапређивања и разрешавања. Остало је нејасно зашто ВСО није дато право и да разрешава официре, јер да би могао неког да именује на дужност, мора претходно да ослободи то радно место. Овако, испада да врховни командант именује, а по рангу нижи орган – министар одбране, поставља и разрешава лица која је раније именовао Врховни савет одбране. Односно, да министар одбране може, чак, да поставља и разрешава официре независно од тога да ли их је ВСО претходно именовао. Чини се да је кадрованање у војсци могло боље да буде уређено применом једне од следећих варијаната: прво, давањем свих кадровских овласти ВСО које он примењује само на основу предлога министра одбране, и друго, давањем министру свих овлашћења за чију је примену неопходно добијање претходне сагласности од Врховног савета одбране. Обе су варијанте у духу начела демократске цивилне контроле, јер би увеле „*check and balance*“ између те две инстанце. Било би, такође, добро да су уставописци увели институт претходног прибављања мишљења Скупштине или њеног надлежног одбора за именовање, постављење и разрешење највиших војних старешина, на пример начелника Генералштаба.

Члан 57: „*Регрути војни рок служе на територији државе чланице чији су држављани, уз могућност служења на територији друге државе чланице по својој слободној вољи*“.

Та је одредба, мада неуобичајена у модерним државама, сасвим у духу Повеље и природе Заједнице. Пошто се Повељом искључује унутрашња употреба војске – одбрана уставног поретка или територијалног интегритета – нема сметњи да регрути бирају где ће да служе војни рок. Штавише, том је новином фактички онемогућена, или бар отежана, противуставна употреба војске за одбрану режима или против неке од држава чланица. Наиме, мало је вероватно, мада не и потпуно искључено, да би регрути пристали да употребе оружје против својих сународника. Та је одредба у основи и рационална, јер се смањују трошкови око слања регрута у војску, као и трошкови за родитељске и родбинске посете. Њоме се, истовремено, сужава простор за корупцију у војсци, јер чини излишним хватање веза за добијање пожељног места службовања.

Све наведено важи само за мирнодопске услове. Проблеми могу да настану при, супозицијски сасвим могућем, ратном стању. А служење војног рока у рату није изузето из те одредбе. Стога, докле год буде важила општа војна обавеза маневарске способности војске и врховне команде биће драстично смањене. Није искључено да настану проблеми у школовању одређених специјалности, као и проблеми са резервним саставом војске, који ће, сасвим очекивано, покушати да и за себе исто право освоје.

Члан 58: „*Регруту се гарантује право на приговор савести*“.

Увођењем те одредбе писци Повеље су делимично испоштовали преузету обавезу Србије и Црне Горе (чл. 10) да непосредно примењују одредбе међународних уговора о људским и мањинским правима и грађанским слободама. И том приликом учинили су само полуко-рак, јер су испустили да, у складу са Резолуцијом 337 (1967) Парламентарне Скупштине Савета Европе, као и препоруком исте скупштине бр. 816 (1977), загарантују грађанима Заједнице и право на алтернативну (цивилна) службу, и то у времену трајања редовног војног рока. Непотпуним гарантовањем права на приговор савести писци су дефинисање права на алтернативну службу пренели на законодавца. У том поступку, с обзиром на досадашња искуства, није искључено да превлада рестриктивна интерпретација, те да грађани и даље буду ускраћени за потпуно уживање једног од својих основних људских права. Било би, уједно, боље да су аутори Уставне повеље ту (допуњену) одредбу пренели у Повељу о људским правима, где јој је по материји и место.

Члан 66: „*Надлежност војних судова, тужилаштва и правобранилаштва преноси се на органе држава чланица, у складу са законом*“.

У верзији текста Повеље која је након седнице Комисије од 6. децембра 2002. стигла у јавност³⁷ постојала је и одредба којом се „*Надлежност војних правосудних органа преноси (се) на редовне у складу са законом*“. Она је била сврстана на осмо место у одељку Војска Србије и Црне Горе, чл. 18. првобитне верзије Повеље, те се њоме заокруживала материја којом се уређује статус војске и одбране. Том одредбом је био најављен радикалан раскид са традицијом издвојеног војног судовања из претходних Југославија. Њом је требало да буде укинут још један извор скривене моћи војске над друштвом и грађанима. Демократске потенције тог отклона сазнале би се тек након законског уређивања те области, али и поступка за пренос надлежности војних судова на редовне судове.

Из јавности непознатих разлога, уставописци су, у међувремену, променили свој став и редефинисали првобитни наум. Прво су материју о надлежности војноправосудних органа изузели из поглавља о војсци, а потом је сместили у поглавље 11. Повеље којим се уређује поступак преношења права и обавеза са СРЈ на Србију и Црну Гору. Затим су њихове надлежности само пренели на „*органе држава чланица, у складу са законом*“ (чл. 66). Тим чланом, међутим, није прецизирано на које се органе држава чланица преносе надлежности војних судова, тужилаштва и правобранилаштва. Евентуални неспоразуми су могли да се избегну спецификавањем тих органа употребом потпуне формулације (преноси се на судове, тужилаштва и правобранила-

³⁷ Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе, „Данас“, Београд, 9. децембар 2002, стр. 4–5.

штва држава чланица) или скраћене (преноси се на одговарајуће органе држава чланица). Није искључено да неко – лаик, на пример, чијем просечном знању и образовању текст Повеље и мора да буде примерен – на основу чл. 66 закључи да ће државе чланице основати своје војне судове, тужилаштва и правобранилаштва, или (не дај боже) да ће надлежности војноправосудних органа бити пренете на неке друге органе држава чланица (на пример, владу). Остаје, дакако, нада да ће све недоумице бити отклоњене у најављеном закону.

*

*

*

Предочени налази нуде довољно доказа за оцену да је Уставна повеља недоречен и неконзистентан документ. Изван сумње је, исто тако, да аутори Повеље нису могли или нису хтели да, на модеран начин и без остатка, уреде статус војске и одбране у Заједници. Да буде теже, они су кључне дилеме проследили будућим законодавцима, а да им за ваљано обављање посла нису обезбедили уставни ослонац. Разлози за то произилазе, поред осталог, из начина рада на Повељи. Наиме, грађани Србије и Црне Горе поново добијају октроисан устав, на чији изглед и садржај нису могли ни на који начин да утичу. Зато Уставна повеља већ од усвајања има мањак легитимитета. Све је то само крајњи резултат начина настанка државне заједнице Србије и Црне Горе.

У постојећим околностима, примена и законска разрада Повеље директно ће зависити од политичке воље власти у Србији и Црној Гори. А то ће њене грађане, независно од слова Повеље, задржати у претполитичком стању. Тим пре што нема довољно доказа да ће се локални моћници уопште бавити законском разрадом Повеље. Односно, да ће Заједница трајати довољно дуго да би постала могућа примена нових закона. Стога се може очекивати да војска поново буде у законском *interregnumu* и да остане на маргинама реформе. То најављује наставак њене, тихе и скривене, ентропије, за коју се само може надати да у некој од фаза неће попримити разорни облик.