

УСТАВНОПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ СИСТЕМА ОДБРАНЕ У САВЕЗНОЈ РЕПУБЛИЦИ НЕМАЧКОЈ

Младен Р. Тишма

Универзитет у Београду, Правни факултет

Након трагичних искустава у немоћи права да делотворно спречи рушење демократског уставноправног поретка, увођењем диктатуре и бујањем законског неправда које је кулминирало страхотама Другог светског рата и Холокауста, немачки уставотворац након тог рата, а нарочито након обнове (западно)немачке државности, средином шездесетих година прошлог века, одлучио се за детаљно и екстензивно уређивање система одбране. Одлучивши се за непосредно регулисање проблематике националне одбране, немачки уставотворац је детаљно уредио питања војне обавезе, командовања над савезним оружаним снагама, нормативну активност у време рата и рад других савезних органа у условима стања одбране, покушавајући тако да пружи заштиту основним вредностима уставног поретка Савезне Републике Немачке. Посебну пажњу заслужује одлучност да се законодавна надлежност у време одбрамбеног стања задржи у рукама парламента, као и да обезбеди положај Савезног уставног суда као чувара Основног закона. Јасне и детаљне уставне одредбе представљају ефикасно ограничење и препреку злоупотреби ванредног стања, истовремено пружајући ваљан основ за ефикасан систем одбране Савезне Републике Немачке.

Кључне речи: *систем одбране, устав, цивилна и демократска контрола, Основни закон, Савезна Република Немачка.*

Увод

Иако је правно уређивање система одбране традиционално поље *materiae constitutionis*, након Другог светског рата, а нарочито последњих деценија уочава се тенденција мањег интересовања уставотворца да непосредно уреди питања од значаја за систем одбране препустивши их тако у домен законодавца. Као старији пример таквог приступа може се навести

Уставни закон Краљевине Данске од 5. јуна 1953. године, који у ставу (2) параграфа 19. утврђује надлежност оружаних снага, командовање над њима и предузете мере. Према тој одредби, „изузев за потребе одбране Краљевства или данских снага од оружане агресије, краљ није овлашћен да употреби оружане снаге против друге државе без пристанка Народне скупштине. Све мере које би краљ предузео у складу са том одредбом одмах се достављају Народној скупштини. Ако Народна скупштина није у заседању одмах ће се састати“. Од новијих устава може се поменути Устав Босне и Херцеговине од 25. децембра 1995. године који, такође, садржи свега једну, данас већим делом превазиђену одредбу (члан V тачка 5. подтачка а) Устава Босне и Херцеговине).¹ Од те, још увек непромењене одредбе, данас је у примени део који прописује да „сваки члан Председништва има, по положају, цивилну команду над оружаним снагама“. Управо због тога одређење немачког уставотворца да непосредно и темељно уреди питања одбране изазива посебно занимање. Од новијих устава сличан приступ има и Устав Боливарске Републике Венецуеле од 1999. године, који детаљније уређује положај, надлежности и организацију оружаних снага и начела националне безбедности (посебно чл. 322–332. Устава Боливарске Републике Венецуеле).

Важећи немачки устав донет је у условима савезничке окупације и фактичке поделе земље на неколико окупационих зона, након изгубљеног рата који је свима, укључујући и Немце, донео велике људске и материјалне губитке и разарања. У првим годинама након рата, поред савезничке војне управе, обнављају се поједине немачке земље (*Länder*) и самостално доносе њихови уставни, често са нејасним односом према обнови савезне државе.² Први корак ка поновном уједињењу Немачке учињен је стварањем Јединственог привредног подручја, а затим и заједничке окупационе зоне Уједињеног Краљевства и Сједињених Држава (тзв. Би зона). У таквом амбијенту одлучено је да се почне са састављањем једног привременог уставног акта који би установио правни поредак док се не створе услови да се обнови државност и јединство Немачке. Због тога је и устав, донет 23. маја 1949. године добио назив Основни закон за Савезну Републику Немачку (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), а у самом тексту је на више места истакнут његов привремени карактер. Како у доношењу Основног закона нису учествовали представници источнотемачких земаља, уставотворац у члану 23. утврђује обавезу савезним органима да успоставе јединство Немачке, негирајући тиме легалност издвајања земаља под совјетском

¹ Види: Устав Босне и Херцеговине, „Службени лист Савезне Републике Југославије – Међународни уговори“, број 12/2002.

² Назив за федералне јединице у Савезној Републици Немачкој, које се код нас често (погрешно) називају покрајинама. У време Хитлеровог режима земље су *de facto* укинуте, а Немачки Рајх (службени назив Вајмарске републике) постао унитарна држава.

окупацијом. Убрзо након тога долази до проглашења Немачке Демократске Републике састављене од земаља Мекленбург – Западне Помераније, Бранденбурга, Берлина,³ Саксоније, Саксоније-Анхалт и Тирингије. У оквиру Варшавског пакта Источна Немачка образоваће сопствене оружане снаге – Националну народну армију (*National- Volksarmee* – *NVA*), чије трупе ће прве ући у Чехословачку током гушења „Прашког пролећа“.

Околности које су утицале на приступ уставотворца систему одбране

У условима непостојања основних елемената државности Савезне Републике Немачке Основни закон у време доношења није могао уредити питања везана за одбрану, будући да њен основни елемент – оружане снаге нису постојале. Будући да је мировним уговорима закљученим након Другог светског рата Немачкој право вођења рата (*ius belli*) ограничено на самоодбрану, а полазећи од воље немачког народа да „служи миру у свету“ (преамбула, алинеја прва), чланом 26. став (1) Основног закона радње предузете у намери или су подобне да ремете мирољубиву коегзистенцију народа, а нарочито припремање агресивног рата проглашене су противуставним, уз обавезу законодавцу да их пропише као кривична дела [1]. Параграфом 80. Кривичног законика Савезне Републике Немачке прописана је казна доживотног затвора или затвора у трајању не краћем од десет година за сваког ко припрема агресивни рат у смислу поменуте уставне одредбе, са намером да Савезна Република Немачка у њему учествује или створи опасност од рата по Савезну Републику [2]. Кривични законик је у међувремену допуњен параграфом 80а. којим је инкриминисано подстрекавање на агресивни рат. За то кривично дело прописана је казна затвора од три месеца до пет година [2]. Тим кривичним делима, која се означавају као злочини против мира међу народима, започиње Посебни део Кривичног законика,⁴ што сведочи о значају мира као фундаменталне друштвене вредности којој се пружа кривичноправна заштита.

Како се хладни рат и конфронтација западних и источних земаља захуктавало, а у априлу 1949. године у Вашингтону потписан Североатлантски пакт, већ у првобитном тексту Основног закона место је нашла одредба члана 24. став (2), којим је, ради очувања мира, дозвољено да се Савезна Република Немачка укључи у систем колективне безбедности, пристајући

³ Те земље настале су на подручју Пруске која је, одлуком савезника, укинута пошто се сматрало да је пруски милитаризам главни кривац за оба светска рата.

⁴ У кривичном праву посебним делом се прописују битна обележја бића сваког појединачног кривичног дела.

на ограничења суверености неопходна за обезбеђење мирног и трајног реда у Европи и међу народима света [1]. Западна Немачка приступила је НАТО-у 6. маја 1955. године [3], што је изазвало негодовања у источном блоку и довело до прекида разговора о уједињењу Источне и Западне Немачке.

Након обнове државности и стицања пуне суверености, крајем шездесетих година прошлог века долази до опсежне ревизије Основног закона⁵ којим је уставни текст допуњен прописима о војној обавези, Заједничком одбору, ванредном и одбрамбеном стању.

Војна обавеза и приговор савести

Чланом 12а. Основног закона за мушкарце је од навршене осамнаесте године живота прописана војна обавеза у оружаним снагама, односно служба у Савезној граничној заштити (*Bundesgrenzschutz*) или у цивилној заштити. У случају одбрамбеног стања, војни обвезници који нису позвани на војну службу законом се могу обавезати на радни однос за потребе одбране и пружања цивилних услуга, као што су послови снабдевања оружаних снага, јавне управе, вршење полицијских послова, заштита цивилног становништва и, под одређеним условима, снабдевање цивила средствима нужним за живот. С тим у вези дозвољено је прописивање обавезног учешћа у стручној обуци. Ако то околности захтевају могуће је ограничити право грађана у вези са обављањем својих занимања и напуштања радних места.

Жене између осамнаесте и 55. године живота могу бити позване на пружање цивилних услуга санитарне и здравствене заштите, односно рад у војним болницама ако добровољаца нема довољно. Устав прописује да жене ни под којим условима не могу бити обавезне да користе оружје (члан 12а. став 4. Основног закона, измењен 2000. године).

Те мере, поред одбрамбеног стања, могу бити уведене у случају да Бундестаг утврди постојање опасности или двотрећинском већином да посебну сагласност. Поред тога, њих може, уз сагласност Савезне владе, увести и међународни орган који делује на основу савезничког уговора (нпр. НАТО), с тим да се оне укидају ако то затражи већина посланика Бундестага.

Основни закон признаје приговор савести и обавезује лица која због тога одбијају службу у оружаним снагама, односно Савезној граничној заштити, на супститутивну службу (*Ersatzdienst*), која не може трајати дуже од војног рока, нити сме бити у било каквој вези са оружаним снагама, односно са Савезном граничном заштитом. Ближе уређивање приговора савести препуштено је закону.⁶

⁵ Siebzigstes Ergänzungsgesetz vom 24. Juni 1968, „Bundesgesetzblatt“, Teil I, Seit 709.

⁶ О законском уређењу цивилне службе у нашој земљи види: Бабић, Б.: Цивилна служба у Републици Србији, *Војно дело*, пролеће/2010, стр. 217–233.

С друге стране, устав допушта законодавцу да припадницима оружаних снага, лицима на одслужењу војног рока и лицима на одслужењу супститутивне службе може ограничити слобода мисли, слобода окупљања, право на подношење представки уколико им је омогућена заједничка жалба или молба, слобода кретања и неповредивост стана.

Оружане снаге и цивилна контрола

Одбрана, цивилна заштита и сарадња савезних и земаљских власти ради заштите од аспирација на територију Савезне Републике Немачке и других угрожавања њених спољних интереса спадају у искључиву законодавну надлежност савезних власти (члан 73. Основног закона), што значи да земље немају законодавна овлашћења у тим областима, изузев ако би у одређеној мери биле изричито овлашћене на то савезним законом (члан 71. Основног закона).

Иако је извршавање савезних закона начелно резидуална (изворна) надлежност земаља (члан 83. Основног закона), вршење војних послова, послова Савезне граничне заштите и заштите уставног поретка и територије обављају савезни органи (чл. 87. и 87б. став (1) Основног закона). Регрутација, цивилна заштита и други послови одбране могу савезним законом бити делимично или у потпуности препуштене управи земаља, с тим да савезни органи задржавају коначну реч (члан 87б. став (2) Основног закона), при чему им за доношење општих управних прописа није потребна сагласност Бундесрата,⁷ у смислу члана 85. Основног закона.

Као основни задатак оружаних снага устав прописује одбрану⁸ (члан 87а. став (1) Основног закона). С тим у вези оружане снаге могу бити употребљене у одбрамбеном стању и, ако то Основни закон изричито допушта, у другим случајевима. Тако, поред уобичајених послова, оружане снаге су у одбрамбеном стању и стању опасности овлашћене за заштиту цивилних објеката, регулисање саобраћаја и подршку полицијским мерама. Савезна влада може, у случају претеће опасности по опстанак Савезне Републике или за одбрану демократског уставног поретка Савезне Републике или неке од њених чланица, уколико се мере из члана 91. Основног закона, као што су употреба полицијских снага Савезне граничне заштите покажу као неделотворне, ангажовати оружане снаге у борби против организованог и ору-

⁷ *Bundesrat* (Савезно веће) – назив за горњи дом савезног парламента у коме су представљене земље-чланице.

⁸ Овако уопштenu надлежност оружаних снага имала је и Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора (члан 55. став 1.), док је позитивни Устав Републике Србије нешто одређенији, па говори о одбрани „од оружаног угрожавања споља“ (члан 139).

жаног устанка и заштити цивилних објеката. Један или оба дома савезног парламента могу прекинути употребу оружаних снага у том циљу. За тумачење те одредбе од изузетног значаја је члан 20. став (4) Основног закона, који прописује да „против свакога ко намерава да предузме рушење уставног поретка, сви Немци имају право на отпор када други начин одбране не постоји“ [1]. Иначе, поједине терористичке групе у прошлости су своје акте покушале правдати том уставном одредбом, чији *ratio legis* представља крајњи механизам у одбрани демократије, како се не би поновила судбина Вајмарске републике.

У погледу функције врховног команданта оружаних снага, устав познаје два решења, зависно од тога да ли је земља у миру или рату. Тако, према члану 65а. Основног закона, додатом 1956. године и измењеном 1968. године „савезни министар за одбрану има наредбодавну и командну власт над оружаним снагама“ [1]. Међутим, проглашењем одбрамбеног стања наредбодавна и командна овлашћења над оружаним снагама прелазе са савезног министра за одбрану на савезног канцелара (члан 115б. Основног закона, раније члан 68а. став (2) Основног закона). Иначе, оба решења су крајње неубичајена у упоредном праву, које положај врховног команданта повезује са шефом државе. Додуше, у Србији и Црној Гори је, према члану 41. став 1. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора,⁹ министар одбране руководи Војском Србије и Црне Горе, а у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске питања рата и мира спадају у надлежност круне, што у пракси значи да о њима одлучује премијер. Такво решење немачког устава вероватно је последица чињенице да савезни председник и нема нека ефективна овлашћења и да се његов положај своди на протоколарне дужности.¹⁰ Недостаци таквог приступа огледају се у томе што савезни министар одговара савезном канцелару у вези са поштовањем смерница политике коју је утврдио савезни канцелар у смислу члана 65. Основног закона. Још важније, поготово у случају рата, јесте проблем тзв. техничке владе и легитимности рада њених чланова у таквом стању, а да им је претходно Бундестаг ускратио поверење или им је мандат престао на други начин. Одредбом члана 115х. став (2) Основног закона тај проблем је донекле решен.

Иако не садржи било какве одредбе о организацији оружаних снага или попуни, попут шпанског који утврђује постојање копнене војке, ваздухопловства и морнарице или италијанског који прописује да се организација војске заснива на „демократском духу Републике“, немачки устав прописује да

⁹ Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, „Службени лист СЦГ“, број 1/2003 и 26/2005.

¹⁰ Такав положај шефа државе произилази из чињенице да га бира Савезна скупштина (*Bundesversammlung*, тај орган не треба мешати са савезним парламентом нити његовим домовима, Бундестагом и Бундесратом) из чега произилази његов слаб уставни легитимитет, као и из негативних искустава са председником Рајах у време Вајмарске републике, када је био примењен полупредседнички систем.

бројчана јачина и основи организације морају произилазити из савезног буџета. Такво решење потиче из Велике Британије, где се закон о војсци доноси сваке године јер је финансијском контролом Парламент у прошлости себе штитио од могућности да монарх употреби војску против Парламента.

Парламентарни надзор над оружаним снагама

Као што је речено, савезни парламент располаже веома ефикасним механизмом утицаја на оружане снаге у виду свог буџетског права. Такође, парламент може утицати и на непосредно командовање над савезним оружаним снагама, будући да је функција врховног команданта обједињена у савезном канцелару, односно савезном министру за одбрану, а они су, као чланови Савезне владе, политички одговорни Бундестагу који им може изгласати неповерење (члан 67. Основног закона), односно неизгласати поверење (члан 68. Основног закона) и тиме их смени са положаја савезног канцелара, односно савезног министра.

Како би ефикасно спровео свој надзор над оружаним снагама, Бундестаг образује посебан Одбор за одбрану (*Verteidigungsausschuss*), као своје стално радно тело. Традиционално, Одбор за одбрану је један од најбројнијих одбора Бундестага, па је тако у 16. немачком Бундестагу (легислатура 2005–2009) тај одбор имао тридесет чланова [4], а у седамнаестом (легислатура од 2009. године) 34 члана [5]. Како је питање парламентарних одбора и других радних тела најчешће пословничка материја, а не уставна, треба истаћи да Основни закон прописује обавезу Бундестага да има Одбор за одбрану (члан 45а. став (1) Основног закона). Како је ставом (2) истог члана прописано да то тело има и права анкетног одбора, Бундестаг не може образовати посебан анкетни одбор који би се бавио питањем из области одбране, док је одбор, према самом уставу, дужан да поведе истрагу о сваком питању за које то затражи најмање једна четвртина чланова Одбора за одбрану [1]. Због тога се у немачкој уставноправној литератури сматра да тај одбор, за разлику од осталих, и није превасходно везан за законодавство, као и да су његове седнице често затворене за јавност због заштите безбедности [4]. Што се истражне надлежности Одбора тиче, он је од свог образовања до данас спровео једнаест истрага, последњу 1989. године у вези са падом авиона током аероминтинга у ваздухопловној бази Рамштајн [4].

Уставном ревизијом из 1956. године уведен је повереник Бундестага за оружане снаге (*Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages*). Према члану 45б. Основног закона и § 1. став (1) Закона уз члан 45б. Основног закона (Закон о поверенику Бундестага за оружане снаге) [6] његова надлежност јесте заштита основних права и слобода припадника оружаних снага. Због тога се

тај орган у литератури, како домаћој (немачкој), тако и иностраној, означава као омбудсман [7]. Истим одредбама повереник је дефинисан као „помоћни орган Бундестага у вршењу парламентарне контроле“ [1]. Повереника бира, на период од пет година, Бундестаг већином гласова свих савезних посланика, тајним гласањем. Повереник делује по сопственој иницијативи или на захтев Бундестага, односно Одбора за одбрану и има право посете војним објектима и трупима у сваком тренутку, тражења информација од старешина и поверљивих разговора са припадницима оружаних снага. Поред Одбора за представке (жалбе) Бундестага, повереник је овлашћен за њихово примање и решавање у односу на припаднике оружаних снага. Дужан је да Бундестагу подноси годишњи извештај о свом раду, а, по потреби, и о појединачним питањима. Извештај разматрају Одбор за одбрану и Бундестаг у пленарној седници, а најмање 31 савезни посланик има право да затражи од њега да одговара на питања током расправе на седници. То је данас постала уобичајена пракса [4].

Законом о учешћу парламента (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*) уређена су питања слања борбених јединица оружаних снага (Закон користи термин: наоружане војне снаге) у мировне и друге мултинационалне операције у иностранству и учешће Бундестага у одлучивању о томе. Тај поступак ближе је уређен § 96а. Пословника Бундестага [8].

Последњом ревизијом устава 2009. године¹¹ додата је и одредба (члан 45д. Основног закона) којом се уводи Панел за парламентарну контролу савезних обавештајних служби и њихових активности, а законодавцу је препуштено да то питање ближе уреди савезним законом [9].

Одбрамбено стање

Прво што изазива пажњу јесте назив самог института. Устави различито класификују стања нужде или стања државног разлога, па тако говоре о ратном стању, ванредном стању, опсадном стању и сл. Немачки Основни закон за случај када се држава нађе у рату користи термин „одбрамбено стање“¹² (*Verteidigungsfall*). Разлог за то лежи у чињеници да је мировним споразумима који су закључени након Првог и Другог светског рата Немачкој значајно ограничено право рата (*ius belli*), а поседовање војске сведено на чисто одбрамбене потребе. Полазећи од тога, као и претходно поменуте одредбе члана 26. првобитног текста Основног закона, уставотворац се одлучио да употреби тај појам како би додатно нагласио карактер тог стања.

¹¹ Закон о изменама и допунама Основног закона од 29. јула 2009. године објављен је у „Савезном службеном листу“, део I, на страни 2248.

¹² Поједини аутори из БиХ и Хрватске (нпр. Шарчевић) тај појам преводe као „случај о(д)бране“.

Одбрамбено стање наступа *ex constitutione* (по сили устава) у случају када оружане снаге нападну територију Савезне Републике, односно када такав напад непосредно предстоји (члан 115а. став (1) Основног закона). Наступање те чињенице утврђује, на предлог Савезне владе, доњи дом савезног парламента, уз сагласност горњег, при чему се захтева да за „утврђивање“ те чињенице гласа двотрећинска већина присутних посланика, а најмање већина од укупног броја чланова. Ако то није могуће, сматра се да је стање наступило тренутком напада, а савезни председник објављује када је тај моменат наступио, као да услови то допусте. Када наступи одбрамбено стање савезни председник, уз сагласност доњег дома, може издавати међународне изјаве о постојању одбрамбеног стања (члан 115а. став (5) Основног закона). Као што је претходно истакнуто, савезни канцелар преузима функцију врховног заповедника.

Иако је у упоредном праву уобичајено тзв. задирање егzekутиве у легислативу, односно преузимање законодавних функција од стране извршне власти, у Немачкој по Основном закону то није могуће. Устав полази од претпоставке да је благовремено сазивање Бундестага и Бундесрата могуће, да они заједно заседају и одлучују по хитном поступку, без одлагања, при чему устав још захтева и присутност најмање половине чланова Бундесрата. У одбрамбеном стању савезним законима могу се на принципу конкурентне надлежности уређивати и питања која су у надлежности земаља. Поред тога, савезни закони могу уредити и питање јавног обештећења у случају експропријације, лишавања слободе, организације управе и јавних финансија, одступајући од уставних прописа. Тако, на пример, *habeas corpus* из члана 104. ст. 2. и 3. Основног закона може се, према члану 115ц. став (1) тачка 2, продужити на четири дана, ако судија није у могућности да обавља свој посао у редовним роковима. Тако нормативна надлежност Савезне владе остаје у оквирима члана 80. Основног закона, којим је прописана могућност да се законом овлашћује Савезна или земаљска влада, односно савезни министар да доноси уредбе за његово извршавање. Дакле, у Немачкој владине уредбе имају карактер извршних, несамосталних прописа, којима се не могу оригинално уређивати правни односи. И у нашем праву уредбе имају такав карактер, мада је било случајева у којима је влада уредбом покушала изворно да регулише неко питање, али су те акте као неуставне и незаконите већином укинули уставни судови. У делу немачке уставноправне књижевности аутори попут Хесеа (*Hesse*) критикују такво решење, сматрајући да извршној власти, ради ефикасности одбране, треба да се омогуће извесна нормативна овлашћења. Савезна влада може, уколико то захтевају прилике, да ангажује Савезну граничну заштиту на целој територији, те да даје упутство савезним органима управе и земаљским владама (члан 115ф. Основног закона).

Уколико не постоје нужни услови за сазивање Бундестага, или он нема кворум, као и у случају да ситуација на терену тражи неодложно и хитно деловање, законодавну надлежност преузима Заједнички одбор (*Gemeinsamer Ausschuss*). Као основ за одређивање броја чланова Заједничког одбора узет је број земаља, којих након уједињења 1990. године има шеснаест. Тако, две трећине тог уставног органа чине посланици Бундестага (укупно 32), изабрани у складу са односом снага у њему, а преосталу трећину чланови Бундесрата који у одбору нису везани императивним мандатом, као што је то случај у горњем дому. Како се одлуке доносе апсолутном већином, посланици Бундестага увек могу да надгласају чланове Бундесрата, као представнике земаља. У миру тај орган најмање два пута годишње прима извештај од Савезне владе о политици и плановима одбране. Како нема никаквих овлашћења у миру, није изненађујуће што је практично непознат широј јавности [4]. У одбрамбеном стању, међутим, ствари стоје другачије. Уколико Заједнички одбор двотрећинском већином чланова који су гласали, при чему та већина мора бити најмање већина свих чланова, утврди постојање непремостивих препрека да се Бундестаг благовремено сазове и састане, или да у Бундестагу не постоји кворум за одлучивање, Заједнички одбор преузима надлежности Бундестага и Бундесрата вршећи их јединствено (члан 115е. став (1) Основног закона), постајући парламент из нужде (*ersetzendes Notparlament*) [4]. Међутим, према члану 115х. став (3) Основног закона, за време трајања одбрамбеног стања Бундестаг не може бити распуштен, па у сваком тренутку може аброгирати законе Заједничког одбора или укинути друге мере Одбора или Савезне владе, за шта му је потребна сагласност Бундесрата, који има право да захтева одлучивање о тим законима. Такође, Бундестаг може, било по сопственој иницијативи или по захтеву Бундесрата, укинути одбрамбено стање, а оно иначе престаје *ex constitutionem* престанком претпоставки које се траже за његово увођење, а о закључењу мира се одлучује у форми савезног закона. Устав, поред тог, непосредно још уређује питање мандата посланика и функционера на савезном и земаљском нивоу, избор и разрешење савезног канцелара у условима одбрамбеног стања (члан 115х. Основног закона), као и питање важења закона, уредаба и других прописа и општих аката донетих у одбрамбеном стању (члан 115к. Основног закона).

Како би спречио злоупотребу одбрамбеног стања, уставотворац се побринуо да обезбеди додатна јемства независности Савезног уставног суда (*Bundesverfassungsgericht*). Тако се ни у време одбрамбеног стања не може мењати уставноправни положај суда и његових судија, односно извршавање њихових уставних задатака, а Закон о Савезном уставном суду може бити измењен једино уколико сам Савезни уставни суд сматра да је то неопходно да би се обезбедило његово несметано функционисање, с тим да је до доношења таквог закона сам Суд овлашћен да доноси мере „неопходне за одржавање радне способности“ (члан 115г. Основног закона).

Остала питања везана за област одбране уређена савезним уставом

Чланом 26. став (2) Основног закона прописано је да се наоружање и војна опрема који су намењени вођењу рата у Немачкој могу развијати, производити и стављати у промет само уз сагласност Савезне владе, као и да се та питања уређују савезним законом.

Чланом 140. Основног закона потврђена је правна важност одредбе члана 141. Устава Немачког Рајха од 11. августа 1919. године („Вајмарски устав“). Том одредбом Вајмарског устава прописано је да ће се у оружаним снагама¹³ дозволити вршење верских обреда, уколико за тим постоји потреба. При вршењу тих обреда устав прописује обавезу онемогућавања сваког облика принуде.

Поред уобичајених ограничења, тј. забрана уставне промене из члана 79. став (3) Основног закона, устав прописује и једну која, по природи ствари, може постојати само у случају одбрамбеног стања. Тако, иако се Законодавни одбор појављује у улози законодавца, њему нису поверена ни уставотворна нити уставноревизиона овлашћења, јер, према члану 115е. став (2) Основног закона, ниједан закон Заједничког одбора не може мењати Основни закон ни у целини ни делимично, нити га може ставити ван снаге или ван примене. Међутим, како и Бундестаг и Бундесрат настављају постојање и у време одбрамбеног стања они, по нашем мишљењу, могу и тада доносити измене савезног устава према поступку из члана 79. Основног закона, будући да трајање одбрамбеног стања не представља сметњу за ревизију у смислу члана 79. став (3) Основног закона. Коначно, сам немачки народ властан је да било када „својом слободном вољом“ донесе и потпуно нов устав (члан 146. Основног закона).

Закључак

У овом раду покушали смо да, без дубљег залажења у неке чисто уставнотеоријске расправе, на један свеобухватан начин сагледамо уставне одредбе које се, како непосредно, тако и посредно, баве проблематиком правног нормирања основа система одбране у Немачкој. Задржавајући се при томе на примени класичног уставноправног метода, будући да нпр. одбрамбено стање до сада никада није постојало у пракси желели смо да читаоцу омогућимо развијање сопственог критичког става у погледу анализираних

¹³ Уставна одредба користи термин копнена војска (*Herr*), што се сада шире тумачи, тако да обухвата целокупне савезне оружане снаге (*Bundes-Streitkräfte*).

уставних прописа. Дакако, рад није лишен сопствених тумачења и сагледавања из којих су консеквентно изведени и закључци који следе.

У прилог хипотезе о мери екстензивности уставних норми посвећених одбрани, довољно говори и податак да је преко двадесет чланова устава у непосредној вези са том материјом, чему треба додати и оне одредбе које су са њима у блиској вези. Сагледавајући број и дужину тих прописа у светлу упоредних стандарда може се приметити да је у упоредном праву већина питања која су у Основном закону за Савезну Републику Немачку непосредно уређена представљају законску, а у неким случајевима и материју уредби. Иако се таквом приступу може замерити да није флексибилан, будући да свака промена у регулативи која се тиче система одбране нужно захтева и промену самог устава, ригидност тог устава није изражена, тако да је до сада било 55 ревизија које су обухватиле око 150 чланова (мењање, додавање, брисање).

У квалитативном погледу уставне одредбе постављају јасне границе законодавној власти, али и упућују на доношење бројних закона и уредаба којима се, примера ради, поред цитираних налазе и Закон о војницима (*Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten*), затим *Wehrpflichtgesetz*,¹⁴ *Soldatenbeteiligungsgesetz*, као и *Verordnung über die Regelung des militärischen Vorgesetztenverhältnisses*,¹⁵ итд. [3].

Такав приступ недвосмислено има за циљ да спречи било какве злоупотребе ванредних овлашћења којима органи располажу у стањима нужде, постављајући значајна ограничења у вршењу тих овлашћења и, што је још значајније, уводећи механизме путем којих се тим ограничењима даје практична делотворност. У том смислу посебно су значајне улоге Савезног уставног суда, као и савезног парламента и Заједничког одбора.

Сличне тенденције показују и уставни неких других држава са фашистичком прошлошћу, какве су Италија, Шпанија и Мађарска.

Не треба изгубити из вида да немачки устав, такође, посвећује пажњу и животу цивилног становништва, прописујући мере за снабдевање и задовољавање основних животних потреба, лечење, али и обезбеђивање неометаног одвијања саобраћаја и привредних активности.

Узгред, за нас је занимљиво да, иако је Устав Савезне Републике Југославије од 27. априла 1992. године у великој мери био инспирисан решењима немачког устава из 1949.¹⁶ наш уставотворац се у питањима везаним за

¹⁴ Wehrpflichtgesetz vom 21. Juli 1956 (BGBl. I S. 651), in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1756), geändert durch Artikel 6 Abs. 7 des Gesetzes vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726).

¹⁵ Vorgesetztenverordnung vom 4. Juni 1956 (BGBl. I S. 459) zuletzt geändert am 7. Oktober 1981 (BGBl. I S. 1129).

¹⁶ Тако и: Кузмановић Р.: *Уставно право*, Правни факултет, Бањалука, 2000, 331.

одбрану ипак одлучио за класичан приступ, следећи већину осталих европских и светских устава.

Ипак, не треба сметнути с ума да и најбоље уставне или законске одредбе буду погажене, те би се стога права вредност немачког устава у том погледу могла видети тек у пракси. Уставотворац је учинио најбоље што је знао и могао, а на свима осталима је тежак задатак да у случају потребе те прописе уведу у живот.

Литература

1. Основни закон (Устав) Савезне Републике Немачке, Службени лист СРЈ, Београд, 2003.

2. Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (Bundesgesetzblatt – BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert laut Gesetz vom 29. Juni 2009 (BGBl. I S.1658).

3. Werte und Normen für Soldaten, Bundeswehr, недатирано.

4. Schreiner H. J., Linn S.: The German Bundestag: Functions and procedures (16th electoral term), NDV, Bad Honnef, 2006.

5. Linn S., Sobolewski F.: So arbeitet der Deutsche Bundestag (17. Wahlperiode) – Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes, NDV, Bad Honnef, 2010.

6. Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1982 (BGBl. I S. 677), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 68 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

7. Цветковић М.: „Омбудсман за одбрану“, Војно дело 3/2009, 177–195.

8. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237) zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 20. August 2008 (BGBl. I S. 1712).

9. Basic Law for the Federal Republic of Germany (as at April 2010), Deutscher Bundestag, Berlin, 2010.