

ОДБРАНА И БЕЗБЕДНОСТ У МАЂАРСКОМ УСТАВУ

Младен Р. Тишма
Универзитет у Београду, Правни факултет

Досадашња Република Мађарска (од 1. јануара 2012. земља ће се службено звати Мађарска) северни је сусед Републике Србије. Иако се, оснивањем краткотрајне Мађарске совјетске републике, међу првима у свету препустила тада заносним идејама комунизма, истовремено је и једна од првих земаља социјалистичког лагера која је кренула са напуштањем тог система. Мађарска представља и једну од првих источноевропских земаља и бивших чланица Варшавског пакта која је ступила у пуноправно чланство Северноатлантске алијансе. Земља са дугом државноправном традицијом добила је свој први писани устав тек средином прошлог века, тачније 1949. године, са доласком комуниста на власт. Међутим, овај устав доживеће своју афирмацију као највиши правни акт земље тек са одласком једнопартијског система и обимном ревизијом 1949. године. Нови, демократски устав – Основни закон Мађарске – донет је у пролеће 2011. године. У чланку се разматрају уставне одредбе старог и новог мађарског устава о оружаним снагама, њиховом појму, саставу и надлежностима, демократској и цивилној контроли војске, затим војној обавези, стањима нужде, као и полицији и другим службама безбедности. И старе и нове уставне одредбе посвећене овим питањима су детаљне и представљају основ за даљу разраду кроз кардиналне (органске) и обичне законе, уз ограничења која обезбеђују злоупотребе које се могу јавити код уопштених одредаба какве постоје у неким другим уставима. Посебну пажњу мађарски уставотворац посветио је питању уставноправног регулисања различитих стања нужде, што представља изузетак у упоредном уставном праву.

Кључне речи: *одбрана, безбедност, устав, Мађарска, оружане снаге, војна обавеза, стања државне нужде.*

Увод

Устав Републике Мађарске донет је 20. августа 1949. године, као законски члан XX.¹ Њиме је означен крај тзв. историјског устава, неписаног скупа уставних обичаја и конвенција, који су до тада били правни основ власти мађарских краљева. Па

¹ Ради се о начину означавања и цитирања прописа. Наиме, за разлику од Републике Србије, у којој се правни прописи наводе према пуном називу и броју службеног гласила у којем су објављени, у Мађарској се правни прописи наводе према редном броју доношења у тој години. Иначе, начин навођења прописа разликује се од земље до земље.

ипак, њиме тада није била успостављена уставност јер се радило о семантичком уставу – уставу „фасади“ иза кога се крила ничим ограничена власт комунистичке партије. Иако се пред крај једнопартијског система очекивало доношење новог устава, то није учињено. Уместо новог устава, извршена је опсежна реформа старог устава (Законски члан XXXI од 23. октобра 1989). И у наредним годинама устав је мењан и допуњаван, а владе су скоро редовно оживљавале и причу о новом уставу, па је о томе донето и више парламентарних резолуција. У међувремену, све остале државе средње и источне Европе усвоиле су своје нове уставе, а међу последњима које су то учиниле била је Пољска, која је свој нови устав усвојила 1997. године. Са доласком на власт тренутно владајуће десне коалиције, предвођене странком ФИДЕС, која у парламенту располаже потребном двотрећинском већином, устав је измењен више од десет пута у току прошле, 2010. године, а као најспорија промена узима се сужавање овлашћења Уставног суда, извршено новембра прошле године. [1]

Са доласком на власт нове владе, доношење новог устава поново је постало тема број један у земљи и у јуну 2010. године образовани су парламентарни Одбор за писање новог устава и национално саветодавно тело. Нацрт новог устава представљен је јавности и поднет Народној скупштини 14. марта ове (2011) године. Гласовима ФИДЕС-а и КДНП-а, Народна скупштина усвојила је нови устав, службено назван Основни закон Мађарске,² на седници од 18. априла, те упутила га на потпис председнику Републике, који је Основни закон потписао 25. априла 2011. године. Иначе, мађарска уставноправна теорија сматрала је раније да би за доношење новог устава био неопходан и референдум [2], до ког, као што смо видели, није дошло. Део јавности, као и Венецијанска комисија, указали су на нетранспарентност писања новог устава, неадекватну расправу о њему у мађарско друштво, као и на недостатак јавне расправе (или речено нашим политичким новогвором „јавног слушања“). У оштру критику новог устава упустили су се и правосудни органи. Иако је Венецијанска комисија мишљења да су као узори приликом писања Основног закона Мађарске узети устави Пољске, Финске, Швајцарске и Аустрије, као и Европска конвенција за заштиту људских права и делимично Повеља основних слобода и права Европске уније, ми бисмо посебно додали Основни закон за Савезну Републику Немачку и Устав Републике Хрватске. Сагласно својој првој прелазној одредби, Основни закон ступа на снагу 1. јануара 2012. године, до када треба усвојити и уставни закон за спровођење новог устава.³ Оно што Основни закон већ *prima facie* издваја од других савремених устава јесте специфична архитектоника и систематика уставног текста и номотехника, чија се посебност огледа у постојању чак три различита система означавања одредаба Основног закона. Тако су параграфи⁴ основних одредаба означени великим латиничким словима, параграфи декларације слобода и права римским цифрама, а остатак уставног текста арапским (тачније индијским) цифрама.

² У даљем тексту за Устав Републике Мађарске из 1949. године биће коришћен израз „Устав“, а за Основни закон Мађарске из 2011. године биће употребљавана синтагма „Основни закон“, осим ако из текста не произилази нешто друго.

³ Издвајање прелазних уставних одредби у посебан акт представља изузетак у упоредном уставном праву; јавља(о) се у Републици Србији (Југославији) и њеним бившим републикама, Финској, Литванији и Аустрији.

⁴ С обзиром на то да је код нас уобичајено да су основне систематске јединице нормативних текстова називају члановима, ми ћемо у даљем тексту користити израз члан, а не параграф. Уосталом, и енглески преводи Устава и Основног закона користе израз члан (*Article*), а не параграф (*Section*).

У наставку ће прво бити анализирани неке од основних одредби старог и новог устава, а које су од значаја за систем националне безбедности, односно систем одбране. Тако је у члану 6. став (1) Устава истакнуто да „Република Мађарска не прихвата рат као средство решавања спорова међу народима и уздржава се од примене силе усмерене против независности или територијалног интегритета других држава као и претње силом“. [3]

У новом уставу – Основном закону, одредбе од значаја за тему овог чланка друкчије су постављене. Према члану Ц став (3), само органи државе имају право примене принудне силе, и то у циљу спровођења Основног закона или неког другог закона. За проблематику система одбране од значаја је и одредба члана П став (1), према којој ће Мађарска настојати да сарађује са другим народима и земљама света у циљу успостављања и одржања мира и безбедности, те обезбеђења одрживог развоја човечанства. [4] Као што видимо, Основни закон више не познаје одредбу свог претходника о одбацавању рата и претње силом као начина решавања међународних спорова, шта више, говори о држави као монополу физичке силе.⁵

Иначе, Основни закон одређује да се под правним прописима подразумевају и правни прописи Савета националне одбране и председника Републике, донети за време стања нужде (члан Т став (2) Основног закона). [4]

Оружане снаге – појам и задаци

Устав Републике Мађарске уређује оружане снаге, заједно са полицијом, у свом осмом поглављу (чл. 40а–40ц Устава). Основна дужност оружаних снага, под чиме Устав подразумева Мађарску народну одбрану и Граничну гарду, јесте „војна одбрана отаџбине“, а томе је приступањем НАТО-у додато и учешће у колективним одбрамбеним дужностима на основу међународног уговора (члан 40а. Устава). Ова одредба раније је прописивала и да се задаци оружаних снага и ближи прописи о оружаним снагама уређују законом са уставном снагом, дакле уставним законом. Сада се у посебном ставу овог члана (члан 40а, став (4) Устава) одређује да се Закон о Мађарским оружаним снагама и њиховим дужностима, као и закони којима се уређује национална безбедност, доносе двотрећинском већином присутних чланова Народне скупштине. Иначе за промену Устава, сагласно члану 24. став (3), у вези са чланом 19. став (3) тачка а) Устава, тражи се двотрећинска већина од укупног броја посланика Народне скупштине. Даље, сагласно члану 40б. Устава, оружане снаге могу бити употребљене за време ванредног стања, у случајевима радњи усмерених да применом силе оборе уставни поредак или за задобијање искључиве власти, као и у случају предузимања радњи које оружјем или путем њега могу масовно да доведу у опасност живот и имовину грађана применом тешког насиља. Да би се ангажовале оружане снаге, Устав захтева и да ангажовање полиције не буде довољно и делотворно. У тим случајевима оружане снаге делују сходно прописима Устава.

⁵ О таквом схватању државе у праву више: К. Чавошки, Р. Васић: *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2007, 105. и даље. Р. Д. Лукић, Б. П. Кошутић, Д. М. Митровић: *Увод у право*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 2001, 23. и даље.

Иначе, занимљиво је и то да се једно време у Уставу налазила и одредба према којој је Влада имала право да, уз поштовање члана 19е. Устава, овласти стране оружане снаге да својим активним ваздухопловним снагама и снагама противваздухопловне одбране врше патролне мисије у циљу заштите и одбране мађарске територије и ваздушног простора (члан 40ц. Устава у верзији из 2003. године). Смисао ове одредбе било је давање могућности закључења уговора о *air policing*-у са неком од држава чланица Северноатлантске алијансе, као алтернативи очувању и осавременењавању сопствене ловачке авијације, која је у то време била опремљена са 28 ловачких авиона MiG-29 *Fulcrum A/B*, који су почетком деведесетих година прошлог века добијени од Русије на име клириншког дуга. Када је 2006. године Мађарска набавила ескадрилу вишенаменских борбених авиона JAS 39C/D *Gripen*, са укупно 14 апарата (од тога, два двоседа), престала је и потреба за оваквом одредбом, па је она брисана из Устава. [5]

С обзиром на то да је Република Мађарска чланица Северноатлантске алијансе, Устав допушта употребу мађарских оружаних снага и њихово размештање у складу са одлукама Алијансе. Одлуку о томе, применом члана 40ц. став (1) Устава, доноси Влада. Међутим, оно што представља специфичност мађарског устава, коју не познају уставни други чланица Европске уније, јесте да ово овлашћење Владе важи и за одлуке о употреби мађарских оружаних снага и страних оружаних јединица *на основу одлуке Европске уније*. Изгледа да је мађарски уставотворац ишао знатно испред садашњег стадијума онога што се назива „заједничка спољна и безбедносна политика“.

Основни закон Мађарске одређује појма оружаних снага и њиховим мисијама и задацима посвећује члан 45, који и носи рубрум „Мађарске оружане снаге“. Према ставу (1) овог члана, оружане снаге Мађарске су Мађарска народна одбрана. Као тежиште активности оружаних снага, Основни закон у истој одредби одређује војну одбрану независности Мађарске, њеног територијалног интегритета и државних граница, заједничку одбрану и мировне задатке који произилазе из међународних уговора, те хуманитарне активности у складу са правилима међународног права. Ближе одредбе о организацији, задацима, руковођењу, управљању и деловању оружаних снага треба да садржи будући кардинални закон. Под кардиналним законима у мађарском уставном праву подразумевају се законски акти који се доносе на основу изричитог уставног овлашћења и у квалификованом законодавном поступку, конкретно за њихово доношење, измене и допуне тражи се двотрећинска већина гласова од броја присутних посланика Парламента. У суштини, у питању су акти који се у нашем и упоредном праву називају органски закони. Иначе, Венецијанска комисија је у свом извештају исказала забринутост с обзиром на ширину материје коју треба да обухвате кардинални закони. Наиме, нови устав предвиђа доношење више од педесет оваквих закона. [1]

Професионални припадници оружаних снага, полиције и служби националне безбедности, према члану 40б. став (4) Устава, не могу бити чланови политичких партија, нити укључени у политичке активности. Они, такође, не могу бити кандидати на парламентарним, локалним, мањинским и европским изборима за време активне службе, као и у периоду од три године након престанка активне службе. Следећи став истог члана Устава прописивао је да се за непрофесионалне припаднике оружаних снага могу увести ограничења у вези са политичким активностима, и то законом који донесе парламент двотрећинском већином гласова од броја присутних посланика.

Иако и Основни закон садржи одредбу (члан 45. став (4) Основног закона) према којој професионални припадници оружаних снага не смеју бити чланови политичких странака нити учествовати у било каквим политичким активностима, ранија забрана учешћа на изборима није садржана у тој одредби. [4]

Командовање и надзор над оружаним снагама

Питање командовања оружаним снагама и вршења надзора представља основно питање демократске и цивилне контроле оружаних снага, стога и важно поље материје уставноправног уређивања. Како је питање демократске и цивилне контроле добијало више на значају, тако су и уставне одредбе „о рату и миру“ полако прелазиле из лапидарних норми у често казуистичке регуле, које уводе и нове механизме. Овде ће бити дате само основне одреднице уставног положаја појединих органа који су значајни за одбрану и безбедност, док ће се у посебном одељку разматрати њихов међусобни однос и однос према оружаним снагама, односно снагама безбедности.

Устав Републике Мађарске садржи лапидарну и прилично нејасну одредбу (члан 40б. став (3) Устава) према којој „у оквиру успостављеном Уставом, *искључиво* Народна скупштина, председник Републике, Савет националне одбране, Влада и надлежни министар имају право руковођења мађарским оружаним снагама, *осим ако што друго није одређено међународним уговорима*“ (подвукао М. Т.).⁶ Прво питање које произилази из ове одредбе је разграничење овлашћења поменутих уставних органа у погледу „права руковођења“ различитих уставних органа, посебно што Устав не прави разлику између нпр. „командовања“ и „руковођења“.⁷ Иако је разграничење јурisdикције уставних органа готово сигурно ближе уређено одговарајућим законом, треба указати да устав не сме да садржи овако нејасне норме, које у тренуцима погубелности државе могу угрозити функционисање и ефикасност система националне одбране. Оваква одредба садржана је и у новом уставу (члан 45. став (2) Основног закона), уз прецизирање да се руковођење врши сагласно Основном закону и кардиналном закону. Даље, истом одредбом прописано је и да операцијама мађарских оружаних снага руководи Влада. [4]

Полазећи од начелног става да је Народна скупштина „врховни орган државне власти и народно представништво у Републици Мађарској“,⁸ мађарски парламент има традиционална овлашћења „о рату и миру“. У та овлашћења спадају: проглашење ратног стања и закључивање мира; проглашење стања националне кризе и образовање Савета националне одбране у случају рата, непосредне опасности од оружаног напада стране силе;⁹ да одлучује, по правилу, о ангажовању и стационирању мађарских ору-

⁶ У српском преводу користи се термин „руководити“, а у енглеском „командовати“.

⁷ Више о проблему разлике између ових појмова: Б. Форца: „Зашто руковођење, а не (само) командовање у војсци?“, *Нови гласник*, 1/1994, 91–98.

⁸ Ова одредба представља остатак некадашњег система јединства власти у којем је, макар номинално, мађарски парламент и био врховни орган. Са увођењем парламентарног система 1989. године, парламент је изгубио својства иманентна систему јединства власти, тако да ова одредба има деклараторни карактер.

⁹ У класичном међународном праву, државе се називају силама.

жаних снага и у иностранству и унутар земље, у распоређивању и стационарању страних оружаних снага у Мађарској или у другим државама, а са мађарске територије; проглашава и проширује важење ванредног стања превентивне одбране у случају неопходне оружане инвазије или због околности које проистичу из посвећености земље самозащити и овлашћује Владу за предузимање неопходних мера (члан 19. став (3) тач. г), х), и), ј) и н) Устава). За доношење ових одлука тражи се двотрећинска већина од укупног броја посланика Народне скупштине, када су у питању одлуке из тачака г), х) и и) поменути одредбе, односно двотрећинска већина присутних посланика Народне скупштине када су у питању одлуке у смислу тачака ј) и н) става (3) члана 19. Устава.

С обзиром на значај парламента као представничког тела и носиоца законодавне власти, Устав у члану 28а. прописује да за време стања националне кризе или ванредног стања парламент не може бити распуштен нити самораспуштен, односно не може скратити себи мандат. У складу са природом нередовних стања је и одредба истог члана према којој се мандат Народне скупштине продужава све док траје односно стање нужде. С тим у вези посебно је значајан став (3) члана 28а, којим је прописано да председник Републике може поново сазвати распуштени парламент, а и сам парламент може се поново састати и донети одлуку о продужењу свог мандата. Треба рећи да је у том погледу Устав Републике Србије из 2006. године донео значајну новину јер предвиђа да „Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом. У случају проглашења ратног или ванредног стања поново се успоставља њена пуна надлежност, која траје до окончања ратног, односно ванредног стања“ (члан 109. став 7. Устава Републике Србије). До доношења Митровданског устава наша уставноправна теорија стајала је на становишту које је, почетком прошлог века, ценећи прописе тадашњег Видовданског устава, дао великан наше правне науке професор С. Јовановић, да „Скупштина која се распустила више не постоји“.

Положај шефа државе опредељен је већ начелном, лапидарном одредбом члана 29. став (2) устава, према којој је „[п]редседник Републике врховни командант мађарских оружаних снага“. Према члану 30а. Устава, којим је методом енумерације одређена надлежност председника Републике, он *inter alia* поставља и унапређује генерале, уз услов потписа председника Владе и надлежног, у овом случају министра одбране.

Надлежност Владе у области одбране и безбедности дефинисана је на занимљив начин, кроз одредбу да Влада брани уставни поредак (члан 35. став (1) тачка а) Устава). Међутим, оно што одступа од упоредних стандарда јесте што је у надлежност Владе стављен и надзор над деловањем мађарских оружаних снага и служби безбедности, што је у другим уставним системима који су устројени као парламентарни режими, па и у нашем, по правилу, у надлежности парламента.¹⁰ Поред већ поменутог овлашћења Владе да одобри употребу мађарских оружаних снага и страних оружаних јединица на основу одлуке Европске уније или упућивање трупа на основу одлуке Северноатлантске алијансе, а сагласно члану 19. став (3) тачка ј), иде и дужност обавештавања председника Републике и парламента.

¹⁰ Упор. члан 99. став 1. тач. 5, 6. и 9. у вези са чланом 141. став 1. Устава Републике Србије; члан 45а. став (2), чл. 45б. и 45д. Основног закона Савезне Републике Немачке; члан 124. став 2. Устава Републике Словеније; параграф 51. тачка (vi) Уставног закона Аустралског Савеза; члан 173. став 1. тачка а–ц. у вези са чланом 169. став 1. Савезног устава Швајцарске Конфедерације.

Основни закон Мађарске надлежност Парламента у области одбране и безбедности одређује као надлежност одлучивања о проглашењу ратног стања и закључивања мира, доношење одлука о посебном правном поретку и учешћу у војним операцијама и вршењу осталих надлежности одређених Основним законом и законима (члан 1. став (2) тач. х), и) и к) Основног закона).[4] Поред тога, чланом 47. новог устава прописано је да Парламент квалификованом већином доноси одлуке о размештају, стационирању, уласку и напуштању домаће територије од стране домаћих и страних оружаних снага, осим у случајевима који ће бити анализирани касније.

И положај председника Републике није суштински измењен у односу на стари устав. Он је и даље одређен као врховни командант Мађарске народне одбране (члан 9. став (2) Основног закона), из чега произилази и његова надлежност да доноси одлуке у посебном правном поретку, поставља и унапређује генерале, врши и друге послове одређене законом (члан 9. став (3) тачка ф) и став (4) тач. е) и ј) истог члана Основног закона).

Што се Владе као претежног чиниоца извршне власти тиче, нови устав не садржи каталог њених надлежности, као што је то био случај са Уставом од 1949. године, већ их одређује методом генералне клаузуле (члан 15. став (1) Основног закона). Влада одлучује о прекограничним маневрима мађарских са страним оружаним снагама, учешћу мађарских оружаних снага на маневрима НАТО-а и Европске уније, те о размештању мађарских, односно страних оружаних снага на основу одлука поменутих међународних организација (члан 47. Основног закона). О одлукама о размештању војске на основу одлука Северноатлантске алијансе и ЕУ, Влада је дужна да извести Парламент и председника Републике, као и одлукама о размештању мађарских оружаних снага у било коју мировну или хуманитарну активност која се одвија у иностранству.

Војна обавеза

Дужност одбране земље је типична *materia constitutionis*, па је садрже и уставни земаља које немају оружане снаге, као на пример Устав Кнежевства Лихтенштајн од 1921. године (члан 44), Устав Републике Српске, након укидања оружаних снага Републике (Амандман СХ на Устав),¹¹ Устав Републике Исланд од 1944. године (члан 75 – брисан 1995. године).[2] Са друге стране, поједини уставни не садрже одредбу о дужности одбране земље, а садрже одредбе о приговору савести – у ову групу ретких изузетака могу се сврстати Основни закон Савезне Републике Немачке од 1949. године (члан 4. став (3), до доношења члана 12а)[6] и Устав Републике Србије од 2006. године (члан 45).¹²

Устав Републике Мађарске првобитно је у члану 70х. став (1) прописивао: „[о]дбрана отаџбине је дужност сваког држављанина Републике Мађарске“. Ставом (2) истог члана дефинисано је да се општа војна обавеза врши војном службом са оружјем, без оружја или грађанском службом, под условима ближе одређеним за-

¹¹ Консолидован текст Устава Републике Српске доступан је на страни: www.legis.ba

¹² У теорији уставног права овакав однос немачког и српског уставотворца објашњени су денацификационом природом ових устава. Тако: Павловић, М.: „Прикривена денацификација у Уставу Србије од 2006.“, у: *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*, књига III, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2008, 349–372.

коном [3, 5]. До 2005. године постојала је законска обавеза служења војног рока у трајању од шест месеци [2]. Каснијим изменама овог члана начелна одредба остала је иста, док су облици вршења војне обавезе дефинисани на други начин. Устав сада одређује да за време ванредног стања или на основу одлуке Народне скупштине, донете током ванредног стања превентивне одбране, сви пунолетни мушкарци који имају мађарско држављанство и пребивалиште у земљи могу бити регрутовани у складу са законом. Као што видимо, у случају рата обавеза служења војног рока и регрутна обавеза поново се активирају. Дакле, ради се о сличном решењу какво постоји и у код нас. Када је у питању одлука Народне скупштине, током ванредног стања превентивне одбране, за њено доношење потребна је двотрећинска већина присутних посланика Народне скупштине (члан 70х. став (2) Устава). Иста одредба одређује да сва лица која траже ослобођење од војне службе из религиозних разлога биће упућени на служење цивилне службе. Даље, Устав оставља могућност да се законом пунолетни мађарски држављани (дакле и они женског пола) који пребивају на територији Републике Мађарске обавезу на учешће у цивилној заштити и, у случају ванредног стања, војној служби (члан 70х. став (3) Устава). Економска и материјална обавеза прописана је ставом (4) истог члана за физичка и правна лица и друге организације. На крају, овај члан Устава у ставу (5) прописује и да је за доношење закона о обавези одслужења војног рока потребна двотрећинска већина гласова присутних посланика Народне скупштине. [5]

Одбрана отаџбине је дужност сваког мађарског држављанина и по члану XXXI став (1) Основног закона. Следећим ставом овог члана предвиђено је да „Мађарска одржава добровољачке резервне снаге за потребе националне одбране“. [4] Одредбе о војној, радној и материјалној обавези остале су суштински исте, а за њихову разраду прописано је доношење кардиналних закона, који се доносе по истој процедури као и ранији (органиски) закони.¹³

Нередовна стања (стања државне нужде)

Међу ауторима у упоредном уставном праву постоји став да мађарски устав одликују неуобичајено обимне и казуистичке (деталјне) одредбе када су у питању нередовна стања.[7] Речит пример таквог приступа нередовним стањима је и Основни закон Савезне Републике Немачке. [6]

Пре него што кренемо у анализу одговарајући одредби досадашњег мађарског устава, треба напоменути да је с обзиром на дужину трајања и велики број измена и допуна које је добио за шездесет две године важења, уставни текст постао изузетно непрегледан, па и противречан, као и да терминологија варира. Устав, у основи, познаје три врсте нередовних стања, с тим што се нека од њих појављују у више облика.

Ратно стање, које се у појединим одредбама Устава назива и, помало архаичним, појмом опсадно стање, фактички настаје почетком рата или са настанком непосредне опасности од оружаног напада стране силе на Републику Мађарску. Ако парламент није у могућности да донесе одлуку о проглашењу ратног стања на раније описан начин, пред-

¹³ Видети: Основни закон Мађарске, члан Т став (4).

седник Републике има право да прогласи такво стање и образује Савет националне одбране. Устав утврђује критеријуме за оцену да парламент није у стању за доношење те одлуке, а то су: ако постоји опструкција у изгласавању, ако парламент није у заседању или ако је његово сазивање немогуће због недостатка времена за промптно деловање, или сазивање није могуће због догађаја који су разлог стања нужде, нпр. заробљавање посланика, окупација територије итд. (члан 19а. став (2) Устава). О постојању ових разлога заједно одлучују председавајући Народне скупштине, председник Уставног суда и председник Владе, који одлучују и о оправданости проглашења ратног стања. [5] Ове одредбе примењују се и на проглашавање осталих нередовних стања. На првој седници након отклањања околности које су до тада спречавале његово састајање, парламент одлучује о оправданости проглашења стања нужде и о законитости мера предузетих током његовог трајања. За доношење ове одлуке Устав захтева квалификовану већину.

Савет националне одбране представља уставни орган који постоји искључиво у ратном, односно другом нередовном стању, Дакле, у питању је *ad hoc* тело, које према изричитој одредби Устава врши надлежности које му пренесе Народна скупштина, као и надлежности председника Републике и Владе. Савет располаже и уредбодавном надлежношћу и својим уредбама може да суспендује (ставити ван примене) одредбе појединих закона или пак да одступи од њих. Њима се могу предузимати и друге ванредне мере, али Савет не може да суспендује сам Устав. Ови акти *ex constituzione* губе правну снагу са престанком односно нередовног стања, изузев у случају да парламент продужи њихово важење. Што се персоналног састава тиче, Савет чине председник Републике, председник Народне скупштине, председници посланичких група, представник самосталних посланика, председник и чланови Владе, као и начелник Генералштаба Мађарске народне одбране. [3]

Изузетно битну гаранцију да ратно или неко друго нередовно стање неће бити злоупотребљено представља члан 19б. став (6) Устава, који забрањује ограничење рада Уставног суда током трајања стања нужде. Устав, такође, упућује и на доношење посебног закона који би уредио проблематику ванредних мера. Овај закон доноси се квалификованом већином (члан 19д. Устава). [5]

Када је реч о ванредном стању (члан 19ц. Устава), о употреби војске и о другим ванредним мерама, одлучује председник Републике, у складу са посебним законом. О томе, без одлагања, обавештава председавајућег скупштине. Парламент или, ако је он спречен, његов Одбор за одбрану у сталном је заседању током трајања ванредног стања. Они имају право суспендовања мера које је донео председник Републике. Те мере председник Републике утврђује уредбом и оне важе у периоду од тридесет дана, изузев ако парламент, односно његов Одбор за одбрану, не продуже њихово важење. Те одредбе примењују се и на стање националне кризе, као и обрнуто (члан 19ц. став (5) Устава). [5]

Међутим, слично члану 115а. став (4) Основног закона Савезне Републике Немачке, али детаљније Устав Републике Мађарске, у члану 19е одређује да у случају изненадног напада на мађарску територију страних оружаних јединица, у складу са планом одбране одобреним од Владе и председника Републике, снаге сразмерне тежини таквог напада и адекватно опремљене предузимају тренутно дејство, без обзира што није формално проглашено ратно или неко друго стање. Сврха оваквог непосредног деловања је одбијање напада, одбрана територијалног интегритета земље активним снагама ратног ваздухопловства и противваздушне одбране мађарских и

савезничких снага, обезбеђење уставног поретка и заштита живота и имовине, као и заштита јавног поретка и безбедности. О мерама које војска предузме на основу ове одредбе Влада је дужна, без одлагања, да извести председника Републике и Народну скупштину. Ради ближег регулисања тренутних мера, Устав и у овом случају налаже доношење посебног закона, и то квалификованом већином.

Основни закон нередовна стања заједнички означава као посебне правне поретке. Нови устав (чл. 48. до 54. Основног закона) познаје пет оваквих „поредака“: стање националне кризе, ванредно стање, стање превентивне одбране, изненадни напади, стање екстремне опасности. У посебном правном поретку остваривање основних права може да буде суспендовано или ограничено и изван граница постављених ставом (3) члана I Основног закона, осим у погледу права заштићених члановима II и III (право на човеково достојанство, живот и заштиту ембриона и фетуса; односно заштиту од мучења, нељудског и понижавања или кажњавања, поробљавања и трговине људима, забрани експеримената на људима, еугенике, клонирања људских бића и коришћења људског тела и његових делова за финансијске циљеве) и чланом XXVIII ст. (2) до (5), којим су уређена права у вези са кривичним и другим казним судским поступком. Основни закон не допушта своје суспендовање, као ни ограничење рада Уставног суда. [4] Престанком разлога због којих је уведен, посебни правни поредак престаје одлуком органа овлашћеног за његово увођење. Све наведено односи се на све облике посебних правних поредака, а они се ближе уређују кардиналним законом. Чланом 48. Основног закона, одређена су извесна заједничка правила за стање националне кризе и ванредно стање. Стање националне кризе и образовање Савета националне одбране Парламент уводи у случају ратног стања¹⁴ или непосредне опасности од оружаног напада стране силе (ратне опасности). Ванредно стање такође проглашава Парламент, у случају оружаних радњи уперених на рушење уставног поретка или запоседања искључиве власти, озбиљних масовних случајева насилја који угрожавају животе људи и имовину, а извршени су оружјем или помоћу њега. Као и према прописима досадашњег устава, за доношење ових одлука, као и за закључење мира, Основни закон захтева квалификовану већину. У случајевима када парламент није у стању за доношење одлуке о ратном стању и стању националне кризе и образовању Савета националне одбране, односно ванредног стања из разлога који су постављени на идентичан начин као и у досадашњем уставном решењу, такву одлуку доноси председник Републике, а о оправданости његове одлуке одлучују председници Парламента, Уставног суда и Владе, а нови устав прецизира да они одлуку доносе *једногласно*. Парламент, као и раније, пошто се састане, квалификованом већином одлучује о оправданости увођења посебног правног поретка и законитости мера које су са њим уведене. Током стања националне кризе и ванредног стања Парламент не може бити распуштен, односно самораспуштен, нити се током ових стања могу заказати, односно одржавати општи избори, а нови Парламент може бити изабран тек по истеку периода од деведесет дана од дана укидања неког од поменутих стања. Основни закон садржи и новину, којом је регулисано да у случају када је нови сазив Парламента изабран али нова Влада још није, председник Републике сазива конститутивну седницу у року од тридесет дана од дана престанка стања националне кризе, односно ванредног стања. Иако Основни закон ништа не каже о томе, треба сматрати да до тада претходни сазив Парламента и до-

¹⁴ Ова формулација је доста неспретна.

тадашња Влада настављају са радом. Што се тиче сазивања већ распуштеног Парламента, према новом уставном решењу, у стању националне кризе то чини Савет националне одбране, а у ванредном стању председник Републике.

Савет националне одбране чине председник Републике, који је и његов председник, председавајући Парламента, председник Владе, председници посланичких група, министри и начелник Генералштаба који има саветодавну улогу (Основни закон користи појам „право“). Савет остварује овлашћења која му повери Парламент, надлежности Владе и председника Републике. У погледу уставом дефинисаних надлежности и уредбодавних овлашћења задржана су ранија решења.

Када је у питању ванредно стање (члан 50. Основног закона), Основни закон предвиђа да мађарске оружане снаге могу узети учешће само у случају да се употреба полиције и других служби националне безбедности покаже као недовољна. За разлику од стања националне кризе, овде су командна овлашћења, по правилу, у рукама председника Републике. Он одлучује о употреби оружаних снага, ако Парламент не може, доноси акте о ванредним мерама, суспендовању и дерогацији појединих закона и др. О свакој таквој мери дужан је да обавести председника Парламента. Током трајања ванредног стања Парламент је у сталном заседању и има право стављања ван примене било које мере уведене од шефа државе. Ако Парламент није у стању да се састане, ове одредбе примењују се на његов Одбор за одбрану. Што се важења ових аката председника Републике тиче, Основни закон више не познаје могућност продужења њиховог важења након укидања ванредног стања.

Основни закон познаје и стање превентивне одбране, које Парламент може да прогласи, за одређени временски период, у случају „опасности од спољњег оружаног напада или у циљу испуњења обавеза из војног савеза“ (члан 51. став (1) Основног закона). Дакле, за разлику од других посебних правних поредака, стање превентивне одбране може се јавити само као временски ограничено, иако се време његовог трајања може продужити. Влада у овом стању може да доноси уредбе којима одступа од закона којима се уређују државна и јавна управа, оружане снаге и службе безбедности, затим суспендује примена појединих закона и усвајају друге потребне мере, у складу са одлуком којом је Парламент овластио Владу за њихово увођење. За разлику од претходног случаја, када је председник Републике обавештавао Парламент или супсидијарно његов одбор надлежан за одбрану, код стања превентивне одбране Влада је дужна да непрекидно извештава председника Републике и све надлежне парламентарне одборе о мерама које предузима, а тичу се њиховог делокруга (члан 51. став (3) Основног закона). [4]

Што се тиче изненадног напада, који је сада уређен чланом 52. Основног закона, сем потпуније разраде досадашњег уставног решења једина значајнија разлика је у томе што план оружане одбране одобрава председник Републике, уместо заједнички он и Влада, као што је то до сада био случај.

Основни закон доноси потпунију регулативу и стања екстремне опасности. Сагласно члану 53. став (1), овај посебни правни поредак проглашава Влада у случају природних катастрофа или индустријских акцидената који угрожавају животе и имовину, ради предузимања мера за њихово спречавање или ублажавање последица. И у овом случају Влада има невезано уредбодавно овлашћење, с тим да такве уредбе имају важност петнаест дана, осим ако им Влада не продужи дејство на основу овлашћења добијеног од Парламента.

Полиција и друге службе безбедности

За разлику од војске, чије регулисање, макар и посредно, уставни скоро и да не могу избећи, полиција и друге службе безбедности готово никада нису уставна већ законска материја, и оба мађарска устава су по томе изузеци. Устав из 1949. године одређује заштиту јавне безбедности, одржавање јавног реда и мира и заштиту државне границе као основне дужности полиције (члан 40а. став (2) Устава). И нови устав – Основни закон ове послове прописује као основне дужности полиције, уз додатак дужности превенције и истраге кажњивих дела (члан 46. Основног закона). Радам полиције руководи Влада, а ближе одредбе о полицији предмет су кардиналног закона. Као дужности служби националне безбедности нови устав прописује заштиту независности земље и законитог поретка, шта год под тим уставотворац подразумевао, и на крају спровођење националних безбедносних интереса. [4] Влада, као и у случају органа полиције, руководи радом служби националне безбедности, а њихова организација и деловање су предмет кардиналног закона. Као у случају професионалних припадника војске, и припадницима полиције, односно служби националне безбедности, Основни закон забрањује чланство у политичким странкама, односно политичку активност уопште. [4]

Закључак

Република Мађарска, као што је то примећено међу уставноправним ауторима, има дугу традицију уређивања послова војске и полиције самим уставом. Ту традицију наставио је и Основни закон Мађарске, усвојен у пролеће ове (2011) године.

Мађарски уставни оружаним снагама посвећују релативно доста простора. Иако ни стари ни нови устав не улазе у питање организације и попуне оружаних снага, препуштајући то кардиналним законима, они утврђују њихову надлежност, војну обавезу и ограничења политичких права припадницима оружаних снага. Што се надлежности тиче, одредбе о ангажовању војске на основу одлука Европске уније, које познају мађарски највиши акти, нису садржане у националним уставима, с обзиром на садашњи ниво европске интеграције у погледу система одбране и безбедности. Када су у питању војна, радна и материјална обавеза, мађарски уставни су и у том погледу изузетак, јер се не одговарају лапидарним одредбама других устава о „праву и дужности“ одбране отаџбине, већ улазе у садржину сваке од наведених обавеза.

Много више одредаба посвећено је проблематици руковођења и командовања оружаним снагама и односима између уставних органа у вршењу тих послова. При анализи овлашћења појединих уставних органа и евентуалној компарацији са положајем њихових еквивалената у другим уставним системима, треба имати у виду да је њихова надлежност у оба мађарска устава постављена као уставна, али и као законска материја, тако да се њихова овлашћења могу значајно проширити законима. Покушавајући да избалансирају потребу ефикасног доношења одлука, са једне, и спречавања злоупотреба, са друге, и Устав из 1949. и Основни закон из 2011. овлашћења у пословима одбране и безбедности деле између законодавца и оба дела извршне гране власти – шефа државе и Владе. Компаративно посматрано,

права и дужности ових органа мање-више уобичајена су у европскоконтиненталним парламентарним режимима. Интересантно је да Парламент¹⁵ све битније одлуке, као и законе из области одбране, доноси квалификованом већином, дакле двотрећинском већином гласова од броја присутних посланика.

Када је у питању Савет националне одбране, ради се о уставно специфичном органу који показује извесне сличности са Заједничким одбором из члана 53а. Основног закона Савезне Републике Немачке, али са битно другачијим овлашћењима и саставом. Такође, за разлику од Заједничког одбора који постоји и у миру, Савет националне одбране може да егзистира само у неком од уставом прописаних стања нужде. Иако неки новији уставни, посебно уставни земаља средње и источне Европе, познају органе сличног назива, ради се о телима различитог карактера, делокруга и састава, па није могуће вршити њихову упоредноправну анализу. Иако је сврха једног оваквог органа спречавање концентрисања све власти у рукама једне личности, и тиме евентуалне злоупотребе ванредних овлашћења, она може негативно да се одрази на ефикасност одбране у случају опструкције у раду Савета.

Када су у питању полиција и друге службе безбедности, европски уставни готово да их и не помињу,¹⁶ тако да и у том сегменту Устав из 1949. и нови Основни закон престављају упоредни изузетак.

Правни режими стања нужде, односно посебни правни пореци, како их назива нови устав, у Основном закону уређени су на нов, систематичан и детаљан начин, чиме су отклоњени недостаци ранијег устава, који су били последица великог броја парцијалних уставних промена, што је произвело његову неуједначеност и неконзистентност.

С обзиром на чињеницу да Мађарска има прошлост фашистичке државе, могуће је да у томе лежи повећано занимање њеног уставотворца за проблем командовања оружаним снагама и стањима нужде. Овакав приступ имају и уставни других нацистичких и фашистичких земаља – СР Немачка, Шпанија, у мањој мери и Италија.

Међутим, негативно се може оценити промена ранијег члана 6. Устава из 1949. године, који је утврђивао да се: „Република Мађарска одриче рата као начина решавања спорова међу народима, и уздржава се од употребе силе и претње силом против независности или територијалног интегритета других држава“. То посебно у контексту империјалистичке прошлости мађарске државе, као и чињенице да у земљи постоји јака струја која и даље сања земљу са „шездесет четири жупаније“. Да Мађарска није у потпуности раскрстила са тим идејама против независности и слободе других народа, говори и то што у сали парламента још стоји грб Угарске, са пољима некадашњих делова Краљевине, у склопу Хабзбуршке монархије.¹⁷ Нови Основни закон прописује допуштање употребе свих историјских форми мађарског

¹⁵ Који се до сада звао Народна скупштина.

¹⁶ Мада се не ради о уставу, већ ништавом противуставном акту неправда, такозвани устав такозване „Републике Косово“ садржи поглавље „Безбедносни сектор“ (чл. 125–131) у којем се уређују тзв. Косовске безбедносне снаге, тзв. Косовско веће за безбедност, тзв. Полиција Косова, тзв. Обавештајна служба и тзв. Управа цивилног ваздухопловства, као и режим ванредног стања. Овај акт не производи никакво правно дејство у Републици Србији нити у међународном правном поретку, сагласно Одлуци Владе Републике Србије од 14. фебруара 2008. године и Одлуци Народне скупштине Републике Србије од 18. фебруара 2008. године.

¹⁷ Додуше, на грбу је, на пример, поље Далмације која није била земља круне св. Иштвана, тј. мађарска територија, већ део Аустрије.

грба. Све то доприноси оцени о изразито националној идеологији новог устава, која је најочитија у његовој преамбули (такозваном Националном завету вере), дугој две стране формата А4, која се дужином и садржином може поредити само са Изворишним основама Устава Републике Хрватске.

Да закључимо, и нови и стари мађарски устав питању система одбране и сектора безбедности посвећују, у упоредном уставном праву, неуобичајено велику пажњу. Иако такав приступ може *prima facie* бити критикован због нефлексибилности, која је иначе важна када су у питању уставне норме, мишљења смо да је овакав однос уставотворца према овим областима пожељан јер обезбеђује да се и у кризним тренуцима деловање оружаних снага врши на основу и у оквирима устава, уместо да се препусти арбитарном и дискреционом понашању државних органа. У поређењу са новим, али и старим мађарским уставом, Устав Републике Србије од 8. новембра 2006. године може се у погледу простора и квалитета регулисања система одбране негативно оценити с обзиром на недостатак неких значајних одредаби, на лапидарне и често нејасне, а у неким случајевима погрешне или противуречне одредбе, као и на чињеницу да су широко постављене, што отвара могућност њихове злоупотребе.

Литература

[1] Venice Commision: *Opinion on the new Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)016, Strasbourg 2011, доступно и на адреси: www.venice.coe.int

[2] G. Robbers (editor): *Encyclopedia of World Constitutions*, Facts on File, Inc., New York, 2007.

[3] J. Klauber (prevodilac): „Ustav Republike Mađarske [u prečišćenoj verziji] od 12. marta 1990. godine“, *Strani pravni život* 3/1989, s. 81–100.

[4] *Fundamental Law of Hungary*, Hungarian Government, Budapest, 2011.

[5] *Act XX of 1949 The Constitution of the Republic of Hungary*, CompLex Net Jogtár dokumentum, <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62> [13. 7. 2011]

[6] М. Тишма: „Уставноправно регулисање система одбране у Савезној Републици Немачкој“, *Војно дело*, зима/2010.

[7] В. Кутлешић: *Организација власти – упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 2002.