

**Друга меморијална научна конференција
„Предраг Марић“**

ЗБОРНИК РАДОВА

**Ненад Стекић
Младен Милошевић (ур.)**



ЗБОРНИК РАДОВА

Друга меморијална научна конференција
„Предраг Марић“

Др Ненад Стекић
Проф. др Младен Милошевић (ур.)

Београд,
децембар 2023.

**Зборник радова¹ са друге меморијалне
научне конференције „Предраг Марић“
20. март 2023.**

Издавач

Универзитет у Београду – Факултет безбедности

За издавача

Проф. др Владимир Н. Цветковић

Уредници

Др Ненад Стекић

Проф. др Младен Милошевић

Техничко уређивање

Јана Марковић

Дизајн корице

Ненад Стекић

Тираж

100

ISBN 978-86-80144-63-4

Штампа

Академска мисао

Приморска 21, Београд

ОДРИЦАЊЕ ОД ОДГОВОРНОСТИ

*Мишљења представљена у овој публикацији не представљају
званичне ставове организација у којима су њени аутори зајослени,
нији представљају ставове уредника нији издавача овој Зборника.*

¹ Конференција и израда овог Зборника су реализовани у оквиру пројекта који финансира Фонд за науку Републике Србије у оквиру Програма "ИДЕЈЕ" - Management of New Security Risks - Research and Simulation Development, NEWSIMR&D, #7749151.

ПОЛОЖАЈ ВРХОВНОГ ЗАПОВЕДНИКА ОРУЖАНИХ СНАГА У КОНТЕКСТУ САВРЕМЕНИХ БЕЗБЕДНОСНИХ РИЗИКА – УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД

Владимир МИКИЋ¹

Апстракт

У највећем броју земаља на положају врховног заповедника налази се шеф државе, што најчешће значи да је номинални шеф оружаних снага – председник републике. Начело неупитне послушности врховном заповеднику релативизовано је у другој половини XX века, као последица различитих облика његових злоупотреба у претходној епохи. У функцији смањивања опасности од спољног угрожавања безбедности земље, начело политичке неутралности војске има за циљ да онемогући њену политичку злоупотребу, али и узурпацију политичких функција од стране војног врха. Појам врховног заповедника служио је годинама, уз ретке изузетке, као технички термин, који је од користи тек да био постојао сажет одговор на питање који орган се формално налази на хијерархијском врху људи који су наоружани по закону. Приближавајући се другој четвртини овог века примећујемо снажење положаја врховног заповедника у низу држава, укључујући четири од пет сталних чланица Савета безбедности Организације уједињених нација. Учвршћивању овлашћења заповедања и командовања војним снагама у рукама председника републике допринео је низ оружаних сукоба у последњих тридесет година. Ови сукоби за последицу на међународном плану имају повишене безбедносне ризике и слабљење поверења у капацитете Организације уједињених нација да дају очекивани допринос обезбеђивању светског мира и безбедности, што је прва функција кровне универзалне политичке организације. Истовремено, континуирани поводи за нестабилност у међународној ацени служе и снажењу утицаја инокосног органа извршне гране власти у области заповедања војском. Овај утицај није увек у складу са уставним оквирима, а када то и постане, најчешће се не ради о одступању од експанзивног постављања шефа државе према његовим овлашћењима, већ о прилагођавању правног оквира реалним односима снага у политици – унутрашњој и светској.

Кључне речи: врховни заповедник, оружане снаге, шеф државе, безбедносни ризици

УВОД

Позиција врховног заповедника оружаних снага у последњих неколико деценија заузима све важнију улогу у уставном и политичком систему бројних

¹ Универзитет у Београду, Студентски трг 1, Београд, vladimir.mikic@rect.bg.ac.rs.

Закључци изражени у чланку одражавају искључиво ставове и налазе аутора, а не и Универзитета у Београду.

држава. Ово правило важи на глобалном нивоу: од сталних чланица Савета безбедности Организације уједињених нација (ОУН), преко утицајних држава широм света, до држава које су значајни регионални политички и војни актери. Реч је о тенденцији која у појединим системима има подршку утемељену у слову позитивних правних прописа. Ипак, приметна је тенденција да се она остварује и *via facti*, без изричитог нормативног утемељења.

Поред припреме за спречавање окупације државне територије и реакције на евентуални чин агресије, оружане снаге имају и функцију заштите одбране суверености државе и њеног територијалног интегритета. Контрола над њиховим функционисањем носи изузетно значајну улогу у остваривању демократских капацитета државног поретка и њиховим снажењем. Ипак, у нередовним околностима (рат, претња ратом, спољне и унутрашње кризне прилике) расте ризик од разноврсних облика поремећаја равнотеже власти у корист субјекта овлашћеног за командовање војском. Овај субјект по правилу се налази у кругу носилаца извршне власти.

Основи за позиционирање врховног заповедника унутар уставног система важе, у теорији, само у случајевима нередовних (ванредних, ратних, кризних) прилика, када се јавља потреба – или неопходност – за привременом концентрацијом заштитних (одбрамбених) прерогатива у рукама носиоца јавне функције коју одликује легитимитет – или, ређе, компетентност – за превазилажење снажнијих безбедносних изазова по државу. Пошто од успешности примене тих прерогатива зависе функционисање институција, безбедност грађана, заштита граница државе или њен сâм опстанак, правне одредбе о преносу значајних надлежности на врховног заповедника имају своје суштинско логичко утемељење.

Ипак, у значајном броју уставних система и политичких поредака широм света на снази је тенденција јачања улоге врховног заповедника током трајања нередовних стања. Ово правило има својих историјских утемељења, али и оних које су у складу са општим правцем снажења егzekутиве, без обзира да ли је реч о редовном функционисању органа јавне власти или околности које одликује повишен степен безбедносне претње по државу и физичка лица (грађане, али и странце). Приметно је да је растућа сложеност унутрашњих и међународних прилика довела до све бољег позиционирања инокосног органа извршне власти (као носиоца функције врховног заповедника) и у системима које одликује фактички централизован модел политичке организације (Кина, Руска Федерација) и формално или фактичко одсуство политичког плурализма, али и у традиционалним и развијеним демократским порецима, од којих су најрепрезентативнија уставна уређења Сједињених Америчких Држава (САД) и Француске, те, у извесној мери (када је реч о процени квалитета демократског уређења), Индије, Бразила и Мексика.

У важније истраживачке дилеме убраја се питање *сајравносѝи* ове тенденције, односно њене прилагођености уставним оквирима, особито у системима са укорењеном и виталном демократском уставном и политичком праксом. Јасно

је: ако је врховном заповеднику у ратним приликама остављена „маргина слободне процене“ на који ће начин користити ратна и ванредна овлашћења која су му зајемчена (подарена) уставом, постоје и уставне гаранције одржања равнотежа између грана власти. Међутим, у пракси се одвија фактички развој „приближавања устава реалности“, који понекад поприма и формалне контуре, што се дешава када се устав мења да би врховни заповедник имао веће слободе за суочавање са спољном или унутрашњом безбедносном претњом. Ова тенденција може да има значајних последица по дугорочно одржање уставне структуре, која је посебно осетљива у периоду када се процени да је угрожен опстанак државе. Може се размишљати и о томе да ли би убрзање оваквог развоја догађаја могао да неповољно (додуше, не увек и неотклоњиво) утиче на тако важан услов одржања демократског правног и политичког уређења, као што је начело поделе власти.

ПОЛОЖАЈ ВРХОВНОГ ЗАПОВЕДНИКА ОРУЖАНИХ СНАГА

Одлучивање уставотворца (или, ређе, законодавца) о томе који је субјект носилац функције врховног заповедника у функцији је конкретних уставноисторијских и/или уставнополитичких прилика. Ипак, у највећем броју земаља савремене уставности врховни војни заповедник је *шеф државе*. Дакле, уколико је реч о републиканском државном уређењу, то је *председник републике*. На европском уставном подручју, ради се о три четвртине европских држава (Микић 2022, 123), али исто важи и за: САД, Кину, Бразил (чл. 84 ст. 1 т. XIII Устава из 1988. године), Мексико (чл. 89 ст. 1 т. VI Устава из 1917. године), Јужноафричку Републику (чл. 81 т. 4 Устава из 1996. године) и бројне друге земље. Алтернативно, врховни заповедник је *монарх* – ако је држава организована као монархија.

Сасвим изузетно, врховни заповедник је министар одбране (Јапан), лице које именује парламент (ово је случај у Швајцарској, у складу са скупштинским системом власти који је у тој земљи на снази), или највиши официр оружаних снага (Израел). Свакако, парламент остварује цивилну контролу над функционисањем система одбране и радом оружаних снага. Он то чини посредством владе, као колегијалног органа извршне власти, председника владе, или члана владе одговорног за војна питања (министар одбране), али и на основу овлашћења која има на плану пројектовања и контроле реализације државног буџета.

У највећем броју уставних система врховном заповеднику припадају овлашћења везана за издавање аката којима се конкретно манифестује његово право да командује војском и да персонално (кадровски) утиче на структуру оружаних снага земље. То значи да врховни заповедник издаје наређења и доноси појединачне правне акте којима одлучује о именованима и разрешењима са високих заповедних положаја. Ипак, он има и улогу вршења контроле поштовања цивилне (политичке) контроле над војском, старајући се

о томе да она у свим приликама остане политички неутрална и да не покушава да утврђује или води политику земље (Микић 2022, 123-124).

На моделе и правце употребе нередовних прерогатива врховног заповедника утичу и ванправни фактори, који се могу поделити на оне изазване унутрашњим, локалним приликама или регионалним, односно глобалним (претњама или, у блажем облику, ризицима). Обе ове врсте околности условљавају промене уставног или фактичког тежишта јавне власти у целини, и то управо кроз начине на које се пружа одговор на безбедносне претње. Тако се ризици по нормално функционисање државе „преливају“ на институционално позиционирање, јер снажење позиције врховног заповедника води расту позиције органа који има врховна војна овлашћења, а то је, као што је раније у раду наведено, најчешће председник републике.

УНУТРАШЊИ БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ

Безбедносни ризици под чијим се утицајем остварује снажење позиције врховног заповедника двојаке су природе. Они су *унутрашњи*, ограничени оквирима простора на којима се протеже националне суверености, или *међународни* (спољни).

У најзначајније факторе који воде учвршћивању позиције врховног заповедника на унутрашњем плану (стицајем специфичних односа између уставнополитичких узрока и последица) спадају политичка нестабилност и чинови насиља попут терористичких напада, талачких криза и сличних облика драстичног угрожавања јавне безбедности.

Управо у неким државама које су сталне чланице Савета безбедности ОУН (СБУН) наилази се на драстичне примере политичке нестабилности. Тако су у САД забележени: оспоравање легитимности избора за председника, као и за домове законодавног органа те федерације (Сенат и Представнички дом), политички утицаји на Врховни суд (који представља *и* уставносудску *и* коначну апелациону инстанцу у великом броју предмета), укључујући службене критике политички високо осетљивих одлука тог суда. Исто важи за учестале социјалне и политичке протесте у Француској.

Значајна карактеристика спољне политике САД у претходном периоду представља честа употреба оружане силе, односно различитих облика војног интервенисања ван граница те земље. Степен политичке поларизације у САД досегао је висину која готово да може да се историјски пореди са периодом који је претходно избијању Америчког грађанског рата (почетак друге половине XIX века). Према једном гледишту, „дугорочни узроци америчке слабости и опадања више су домаћег порекла него међународног“ и они су дуговани „дубоко поларизованом“ друштву САД, што је стање које је „непосредно утицало на спољну политику“ те државе (Fukuyama 2021). Посебан ударац на демократски континуитет власти у САД представљао је покушај физичког спречавања изгласавања поверења председнику САД Бајдену (Joseph Biden) од стране Електорског колегијума, током масовних и насилних демонстрација у

Вашингтону у јануару 2020. године, којима је претходила најава обе кључне политичке странке (Демократа и Републиканаца) да председнички избори из новембра 2020. године треба да буду посматрани као „егзистенцијално значајни“ (America's presidential election: A house divided, *The Economist*, September 5th-11th 2020, 15). Први човек националног безбедносног система својевремено је званично сведочио, пред надлежним одбором горњег дома америчког савезног представничког тела (Сенат), да се једна утицајна страна сила припрема да изврши „субверзивни“ утицај на изборе за доњи дом (Представнички дом) и трећину састава Сената, који су одржани у новембру 2018. године (*The Economist*, February 17th-23rd 2018, 6). Неповеће према способностима америчког уставног система да се одупре изазовима на плану очувања изборних демократских процедура расте (Brooks, Golby, Urban, 2021, 67-68), што може да има критичне последице у области ограничавања ратних и кризних овлашћења извршне власти.

Терористички напади, талачке кризе и масовне пуцњаве представљају додатни облик притиска на демократски и уставни режим у САД и Француској, али и у другим државама, на европском континенту и ван њега. Посебан пример на овом плану представља развој уставнополитичких прилика у сталној чланици СБУН, Француској.

Према чл. 15 Устава француске Пете републике, председник је „шеф војски“ (*chef des armées*). Реч је о уобичајеној формулацији, понешто стилски обогаћеној у односу на редовна текстуална решења. Ипак, ванредно стање уведено након синхронизованих терористичких напада у Паризу из новембра 2015. године, које је трајало чак две године (што је догађај без преседана у историји примене Устава), оставило је дугорочне правне и политичке последице. У току трајања ванредног стања правним путем је ограничен домет средстава судске и парламентарне контроле поступања председника Републике и његовог командовања безбедносних снага, а извршна власт испољила је тенденцију вршења претераног обима овлашћења (Микић 2017б, 43). Иначе, конституционализација могућности институционалног суочавања са кризним околностима чини „темељни елемент деголовске мисли“ (Formerу 2016, 48) и настала је као последица искустава борбе Републике против тероризма у тадашњој колонији Алжир. Помало је парадоксална чињеница да је један од поборника укидања чл. 16 Устава био председник (од 1981. до 1995. године) Митеран (*François Mitterrand*), који је у тој одредби препознао опасности од „трајног државног удара“ (*coup d'Etat permanent*), устврдивши да „нема члана Устава о којем можемо рећи да непосредније повређује демократска правила од члана 16“ (Zarka 2006, 14). С друге стране, председник Републике који долази управо из редова Митеранове странке, Оланд (*François Hollande*), изјавио је током ванредног стања да „смо у рату“, што захтева један „други уставни режим“ (*autre régime constitutionnel*) ванредног стања (Paye 2023).

На насртаје на безбедност појединих (утицајних) држава, укључујући и сталне чланице СБУН надовезује се све сложенији контекст међународних политичких прилика. У ризике који угрожавају (и иначе релативно) крхку структуру уставних механизма савремених уставних поредака убрајају се и они међународног порекла. Ова група ризика води додатном снажењу потенцијала јачања улоге врховног заповедника оружаних снага, што може да има неповољан повратни утицај на стабилност уставне структуре многобројних земаља у свету.

МЕЂУНАРОДНИ БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ

У спољне ризике по безбедност држава спадају учестале економске кризе, пандемије и угрожена електронска безбедност демократских. Свакако, средишњи и најопаснији облик угрожавања националног уставног поретка представљају међународни оружани сукоби, као и претње оружаним сукобима међу државама или војним савезима.

Историјски посматрано, снажењу позиције врховног команданта допринео је след оружаних сукоба на међународном нивоу који су се одвили у последњих 30 година; реч је о ратовима и међународним интервенцијама у: Авганистану, Ираку, Сирији, Либији, Украјини, Јемену и другим земљама. Ови сукоби за резултат имају слабљење поверења у капацитете међународних организација, биле оне универзалног или регионалног карактера, да ограниче неповољне повратне утицаје на виталне националне интересе појединачних држава.

Први пример на овом плану представља најдуговечнија уставна демократија на свету. У Уставу САД из 1787. године уређењу институције председника посвећен је члан II. Одељак 2 овог члана прва је одредба у историји уставности којом је прописано да је председник републике, изреком, „врховни заповедник“ војске (у овом случају, војске и морнарице САД). Као врховни заповедник оружаних снага земље, председник на располагању има низ значајних овлашћења. Пуно је аутора који тврде да председник, као врховни заповедник оружаних снага, има пуну слободу у вршењу ратних овлашћења (Skibell 2004, 193-194), односно да на плану ратних овлашћења ригидна подела надлежности представља метафору пре него начело које је могуће оперативно применити (Prakash 2008, 3). Као једно од искустава и последица Вијетнамског рата, истицана је синтагма о „империјалном председништву“, које је праћено увођењем система власти у којем су *преосијале* „само кочнице, без равнојжежа“ (Sorensen 1976, 75).

Нарочито значајне биле су делегације ратних овлашћења из друге половине XX века, на основу којих је Конгрес САД на председнику те државе пренео значајна ратна овлашћења. У најважније спадају тзв. Кубанска резолуција (из 1962. године), Резолуција о Тонкинском заливу (из 1964), и резолуције о овлашћењу за употребу војне силе из 1991, 2001. и 2002. године. С друге стране, Резолуција о ратним овлашћењима (усвојена 1973) представљала је одраз идеје законодавца да ограничи председничко руковођење спољном политиком у нередовним околностима. Стрепње које су изазване пре пола века – оне које за

предмет имају страх од превелике концентрације ратних овлашћења у рукама извршне власти – опстају (Vladeck, 2021. 193, 195-196, 202).

У њоследњим деценијама, САД су њреводиле више војних ињтервенција које нису за основ имале одобрење јединој овлашћеној свейској ѡшела – СБУН. Нове одлике политичке доминације институцији председништва донели су председници Реган (Ronald Reagan, 1981-1989), Клинтон (William Clinton, 1993-2001), Буш Млађи (George W. Bush, 2001-2009) и Обама (Barack Obama, 2009-2016), али су и њихови претходници још од краја Другог светског рата учинили да председникова овлашћења у рату толико нарасту да су неки од ратова били вођени на иницијативу извршне власти и уз веома ограничене механизме контроле од стране законодавног органа (Конгреса). Администрација би у тим случајевима прелазила преко јасне одредбе члана II ст. 8 т. 11 Устава, према којој једино Конгрес има право да објављује рат (Микић 2017а, 67-68). Уз све то, ѡкоком мангајѡа ѡредседника Трампѡа (Donald Trump) САД су учесѡило ѡреѡиле својим савезницима у оквиру Орѡанизације Северноајланѡској уѡвора (НАТО) ѡрекидом сарадње, најѡусѡиле су Свейску здравсѡивену орѡанизацију, ѡвукле се из ѡреѡговора о ѡредузимању ѡјачаних најора на ѡлану сѡречавања глобалне еколошке каѡасѡирофе, одгносно забрани ѡролиферације нуклеарној наоружања и уѡуђивале ѡреѡње уѡѡѡребом војне силе (укључујући нуклеарну) ѡроѡив Северне Кореје, иако чесѡо као одѡговор на ѡреѡње режима из Пјонѡјанѡа. Током чеѡири гѡдине (2016-2020) са ѡозиције ѡредседника, као врховној зайоведника и креаѡора диѡломаѡије САД, ињензивно се раѡило на одрицању од било какве лидерске улоѡе САД у међународним одгносима (Kirshner, 2021. 18-20).

Слична ситуација на снази је у Руској Федерацији, Кини, Турској и Мексику. Ратови у Сирији и Украјини, у којима је учествовала Руска Федерација довели су до снажења улоге председника као врховног заповедника. Наиме, средишња актуелна тенденција уставног поретка Руске Федерације је пораст овлашћења савезног председника, који је и врховни заповедник оружаних снага (чл. 87 ст. 1 Устава из 1993. године). У складу са одредбом члана 81 став 1 Устава (тачније, према амандману из 2008. године), трајање мандата председника продужено је са четири на *шесѡ* година, што је, упоредно посматрано, неуобичајено дуг период. Поред тога, амандманима из 2020. године омогуђено је *факѡичко* продужење мандата председника. Наиме, њима је прописано да се правило о једном *једином* могућем реизбору „примењује на лице које је било и (или) је председник (...), без узимања у обзир мандата током којих је оно обављало и (или) обавља ову дужност у време ступања на снагу измене Устава (...) којом је уведено ово ограничење и не искључује могућност да оно обавља дужност председника (...) у периоду који је допуштен наведеном одредбом“ (члан 81 став 3¹). Улога председника као врховног заповедника нарочито је оснажена чињеницом учешћа Руске Федерације у међународним сукобима у претходних неколико година, као што су они у Сирији и Украјини (Frye 2021, 120).

У марту 2018. године, изменама чл. 79 ст. 3 Устава Народне Републике Кине (Кина) из 1982. године, укинута је ограничење броја могућих мандата председника (које је претходно износио пет година, уз само један могући реизбор). Према Уставу Кине, председник републике председава Централном војном комисијом Народне Републике Кине, која „управља оружаним снагама земље“ (чл. 93 ст. 1 Устава). Председник „преузима сву одговорност за рад Централне војне комисије“ (чл. 93 ст. 3). Шеф државе Ђинпинг (Xi Jinping), који је на функцији председника републике од 2014. године, уложио је доста труда у правцу снажења сфере утицаја Кине на међународном плану, укључујући мере којима је извршена дубока интеграција те земље у међународне организације и тела.

У исто време, Ђинпинг, који је на челу – деценијама владајуће – Комунистичке партије Кине, спровео је „војно-цивилну фузију“ – стратегију према којој се продубљује утицај врха политичке власти на командне структуре оружаних снага, што имплицитно доводи до снажења положаја председника као врховног заповедника (Blanchette 2021, 13). Ово посебно важи у контексту поштрене реторике и најављиване потенцијалне употребе војних дејстава Кине према Тајвану – углавном непризнатом ентитету који себе назива „Република Кина“, али и конкретним потезима које је званични Пекинг предузео према Хонг Конгу (који је од 1997. године мирним путем реинтегрисан у уставни поредак Кине), укључујући усвајање правног оквира из јуна 2020. године којим је прописан централизован надзор над политичким животом провинције. (Skylar-Mastro 2021 58, 60-61).

Ове године Турска слави 100 година од оснивања Ататуркове републике. У тој земљи је примарна сврха уставних амандмана из 2017. године била учвршћивање позиције председника републике (Микић 2016, 90), који је и врховни заповедник оружаних снага те државе. Подсећања ради, важећи устав ове земље усвојен је 1980. године, након успешног државног удара који је спроведен од стране војног врха, односно, писан је по војном диктату, због чега је и називан „Уставом хунте“ (Аманџи 2023). Мешање војске у политички систем није започето државним ударом, али ни заустављено ступањем Устава на снагу, с обзиром на то да су оружане снаге деценијама уназад доживљаване као чувар званичне идеологије, засноване на очувању наслеђа Ататурка (Mustafa Kemal Atatürk), првог председника (1923-1938) и „оца оснивача“ републиканске Турске. Актуелни председник Ердоган (Ресер Таууір Ердоған), након дугог што је дужи временски период обављао функцију премијера (председник Савета министара) Турске, изабран је за шефа државе 2014. године, што објашњава потребу владајућег режима да (2017. године) уставни систем преусмери у правцу снажења овлашћења председника републике. Ово је својевремено констатовала и Европска комисија, у свом извештају о напредовању Турске ка учлањењу у Европску унију (European Commission 2015). Усвајањем амандмана на Устав укинута је функција премијера, па су његова овлашћења „придružена“ онима којима располаже председник републике. Ваља додати

да је непосредан избор председника претходно био уведен уставним амандманима из 2007. године (сходно изворном решењу из 1980. године, бирао га је парламент). Улога председника Турске као заповедника значајно је оснажена војним ангажовањем оружаних снага те земље у претходном периоду, у ратовима у Сирији, Либији и Ираку.

Поред наведених држава, иста тенденција испољава се у још неким државама, широм света. У Мексику, председник републике, у одсуству снажније политичке подршке, посветио се успостављању све снажнијих веза са војним врхом, очекујући заузврат потврду наратива да извршна власт у тој земљи посвећује посебну пажњу јачању борбе против криминала и корупције (Mexico's populist president: The puritan from Tepetitán, The Economist, May 29th-June 4th 2021, 17-20; The false messiah: Andres Manuel Lopez Obrador pursues ruinious policies by improper means, The Economist, May 29th-June 4th 2021, 12). Наведену тенденцију оличава поступање Обрадора (Andrés Manuel López Obrador), популисте који је на функцију председника Мексика ступио 2018. године и чије су активности током мандата председника утицале на снижавање нивоа демократије у тој земљи, пре свега на основу промовисања „високо персоналистичког и централизованог стила владања“, укључујући релативно често упућивање на значај оружаних снага Мексика у уређивању кризних околности – првенствено борби против криминалних структура у тој земљи (Birke 2021, 59). Слични пориви водили су председника Туниса Саједа (Kais Saied), који је, ускоро по избору на функцију (2019. године), посегао за уредбодавним овлашћењима, неретко коришћеним у директној супротности са уставним решењима, укључујући она која за (наводни) циљ имају борбу против економске нестабилности у земљи (McShane 2022, 76). Председник Египта и врховни заповедник оружаних снага те земље Ел-Сиси (Abdel Fattah El-Sisi) на функцији је од 2014. године, а 2019. године организовао је референдум који му је омогућио да без препрека остане на власти до 2030. године. Претходно, по чл. 140 ст. 1 Устава из 2014. године, било је прописано да исто лице може да буде бирано за председника републике само једном.

У наведени тренд уклапа се политичко-уставна ситуација у Пакистану (Praetorian penury: The impoverishment of Pakistan's 208m citizens is a disgrace - and the army is to blame, The Economist, January 12th-18th 2019, 11-12), Египту (Carlstrom 2019, 72; Elections in Egypt: Apathy and anger - With little else to offer voters, Egypt's president falls back on the army, The Economist, February 17th-23rd 2018, 34-35), Индији (Dhume 2021, 212) и Индонезији (Varagur 2023, 184; Indonesia's armed forces: About turn! After spending decades trying to rein in the army, politicians are again giving it a big role in government, The Economist, November 2nd-8th 2019, 47-48).

Јачање позиције председника посебно је важно због суптилног превазилажења уставних процедура и конкретних пракси у *федералним усџавним уређењима*, попут САД, Руске Федерације, Индије, Бразила и Мексика. У тим – по дефиницији *сложеним* – уставним порецима није искључено дугорочно

угрожавање осетљиве равнотеже између савезне власти с једне стране и подфедералних нивоа одлучивања, без обзира на то какве потенцијалне или стварне претње угрожавају све субјекте заинтересоване за очување стабилног политичког и уставног поретка.

ЗАКЉУЧАК

На традиционалне нормативне основе положаја врховног заповедника креирају се „наслаге“ повишеног утицаја створене било фактичким путем било дизајнирањем и доследном имплементацијом решења којима се снажи улога врховног заповедника. Ова тенденција готово приметна је особито у системима у којима је врховни заповедник председник републике. Повишени утицај врховног заповедника оружаних снага није увек у складу са изричитим уставним оквирима. Кад је то случај, најчешће се ради о прилагођавању уставног оквира конкретним односима снага у дневној политици, како међународној, тако и домаћој, а не о оригинерном, примарно теоретски осмишљеном решењу.

У растућем броју аутократија у свету не чуди чињеница да шефови држава приграбљују све значајнија нередовна овлашћења. Ипак, посебну претњу по владавину права и уставност представља снажење функције врховног заповедника у традиционалним демократијама и уређењима која претендују да се називају демократским

Уставни израз „врховни заповедник“ годинама је служио тек као технички термин, чија употреба за сврху има да би се знало који орган јавне власти се формално налази на врху хијерархије у ланцу команде оружаних снага. Ипак, примарни бенефицијар учвршћивања позиције врховног команданта је *шеф државе*, односно, најчешће, председник републике. Ово снажење позиције председника републике нарочито је наглашено у уставним системима четири сталне чланице СБУН. Опште јачање улоге председника, а нарочито на плану командовања војним снагама, постоји у САД, Руској Федерацији, Кини и Француској.

Пошто уставни могу да буду „прилагођени“ наведеном развоју догађаја, јасно је да није реч о правно нерешивој противречности. Ипак, без разлике на плану оцене да ли је реч о демократском, делимично демократском или аутократском политичком уређењу, приметна је тенденција снажења капацитета врховног заповедника оружаних снага да се користи унутрашњим и спољним приликама (боље речено, безбедносним изазовима) да снажи своју укупну политичку позицију, на штету других уставних актера (укључујући оружане снаге). Ово важи без обзира на то да ли се промени уставног баланса приступа уз промену уставног оквира или његовим заобилажењем.

БИБЛИОГРАФИЈА:

Amani, Aslan. 2023. "Turkey's growing constitutional conundrum". Accessed April 10, 2023. <https://www.opendemocracy.net/aslan-amani/turkeys-growing-constitutional-conundrum>.

- „America's presidential election: A house divided“. The Economist, September 5th-11th 2020, 15-18.
- Birke, Sarah. 2021. “Mexico's imperilled democracy, Andrés Manuel López Obrador“. The Economist, The World Ahead 2022: 59.
- Blanchette, Jude, 2021. “Xi's Gamble: The Race to Consolidate Power and Stave Off Disaster“. Foreign Affairs, July/August 2021, 10-19.
- Brooks, Risa, Golby, Jim, Urban, Heidi, 2021. “Crisis of Command: America's Broken Civil-Military Relationship Imperils National Security“. Foreign Affairs, May/June 2021, 64-75.
- Carlstrom, Gregg. 2019. “Year of the general“. The Economist, The World Ahead in 2020, 72.
- Dhume, Sadanand, 2021. “How Democratic Is the World's Largest Democracy? Narendra Modi's New India“. Foreign Affairs, September/October 2021, 209-215.
- “Elections in Egypt: Apathy and anger - With little else to offer voters. Egypt's president falls back on the army“. The Economist, February 17th-23rd 2018, 34-35.
- European Commission. 2015. Turkey 2015 Report (SWD(2015) 216 final, 7. Brussels: European Commission.
- Formery, S.-L. 2016. *La Constitution commentée : article par article*. Paris: Hachette supérieur.
- Frye, Timothy, 2021. “Russia's Weak Strongman: The Perilous Bargains That Keep Putin in Power“. Foreign Affairs, May/June 2021, 116-127.
- Fukuyama, Francis. 2021. “The end of American hegemony: The main challenge to America's global standing is political polarization at home“. The Economist, The World Ahead 2022: 56.
- Kirshner, Jonathan, 2021. “Gone But Not Forgotten: Trump's Long Shadow and the End of American Credibility“. Foreign Affairs, March/April 2021, 18-26.
- McShane, Roger, 2021. “Democracy on the brink: Tunisia is setting itself up for an autocratic future“. The Economist, The World Ahead 2022: 76.
- “Mexico's populist president: The puritan from Tepetitán“. The Economist, May 29th-June 4th 2021, 17-20.
- Микић, Владимир, 2022. Појмовник европске уставности. Службени гласник.
- Микић, Владимир, 2017. „Амерички председник као шеф дипломатије и врховни заповедник: уставноправна анализа“, Службени гласник, Досије студио, Београд, 2017.
- Микић, Владимир. 2018. „Уставноправне последице ванредног стања у Француској (2015-2017)“. *Сјрани љавни живој* 3/2018: 43-63.
- Микић, Владимир. 2016. „Перспектива президентијализације уставног система Турске“. *Сјрани љавни живој* 2/2016: 89-102.
- “Praetorian penury: The impoverishment of Pakistan's 208m citizens is a disgrace - and the army is to blame“. The Economist, January 12th-18th 2019, 11-12.
- Paye, Jean-Claude. 2023. “Sovereignty and the State of Emergency: France and the United States“. Accessed March 19, 2023, <https://monthlyreview.org/2017/01/01/sovereignty-and-the-state-of-emergency>.

- Skylar-Mastro, Oriana, 2021. "The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force". *Foreign Affairs*, July/August 2021, 58-67.
- Sorensen, Ted, 1976. *Watchmen in the Night: Presidential Accountability after Watergate*. Massachusetts: MIT Press.
- "The false messiah: Andres Manuel Lopez Obrador pursues ruinious policies by improper means". *The Economist*, May 29th-June 4th 2021, 12.
- Varagur, Krithika, 2023. "To Kill a Democracy: What a Mysterious Murder Says About Modern Indonesia". *Foreign Affairs*, January/February, 2023: 180-186.
- Vladeck, Stephen I. 2021. "The Imperial Presidency's Enablers: Why Executive Power Grows Unchecked". *Foreign Affairs*, November/December 2021, 193-202.
- Zarka Jean-Claude. 2006. *Le Président de la Ve République*. Paris: Ellipses.

THE POSITION OF THE SUPREME COMMANDER OF THE ARMED FORCES IN THE CONTEXT OF MODERN SECURITY RISKS – A COMPARATIVE OVERVIEW

Abstract

In the majority of countries, the position of supreme commander is held by the head of state, which usually means that the nominal head of the armed forces is the president of the republic. The principle of unquestioning obedience to the supreme commander was relativized in the second half of the 20th century, as a consequence of various forms of abuses in the previous era. In order to reduce the danger of external threats to the security of the country, the principle of political neutrality of the army aims to prevent the political misapply of the armed forces, as well as the usurpation of political functions by the military leadership. The term commander-in-chief served for years, with rare exceptions, as a technical term, which was useful only when there was a need for a concise answer to the question of which body formally sits at the top of the hierarchy of people who are armed in accordance with the law, and within a hierarchically principle of organization. Approaching the second quarter of this century, we notice the strengthening of the position of commander-in-chief in a number of countries, including four of the five permanent members of the United Nations Security Council. A series of highly influential armed conflicts in the last 30 years contributed to the strengthening of the authority to command the military forces in the hands of the president of the republic. These conflicts have resulted in increased security risks on the international level, combined with weakening of confidence in the capacity of the United Nations to make the expected contribution to ensuring world peace and security, which is the first function of this universal political organization. At the same time, the continuous reasons for instability in the international arena have served to strengthen the influence of the executive branch of government in the area of commanding the army. This influence is not always in accordance with the constitutional framework, and when it becomes so, it is usually not a matter of deviating from the expansively interpreted position of the head of state, but of adapting the legal framework to the real relations of forces in domestic and foreign politics.

Keywords: president of republic, military, competences.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.862.21(082)

355.58(048)

МЕМОРИЈАЛНА конференција „Предраг Марић“ (2 ; 2023 ; Београд) Зборник радова / Друга меморијална научно-стручна конференција „Предраг Марић“ ; [уредници] Ненад Стекић, Младен Милошевић. - Београд : Факултет безбедности Универзитета, 2023 (Београд : Академска мисао). - 521 стр. : илустр. ; 24 cm

Тираж 100. - Стр. 1-2: Предговор / Ненад Стекић, Младен Милошевић. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-80144-63-4
