

# UZROCI I UČINCI PRIJEPORA O OVLASTIMA I NADLEŽNOSTIMA ZA UPORABU I KORIŠTENJE ORUŽANIH SNAGA REPUBLIKE HRVATSKE

Tomislav Kovačić \*

UDK: 323:355.02](497.5)  
355.02(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 6.V.2022.

Prihvaćeno: 7.II.2023.

## SAŽETAK

Oružane snage su u suvremenom demokratskom društvu podređene volji civilne vlasti. Demokratski nadzor nad Oružanim snagama Republike Hrvatske zaživio je kao ustavni pojam 2001. godine. U međuvremenu je zakonodavac uspostavio, dopunio ili promijenio niz ovlasti za uporabu Oružanih snaga i kontrolu njihove uporabe. Intuitivan, pojednostavljen i situacijski pristup tim pitanjima doveo je do različitih tumačenja ovlasti i odgovornosti za zapovijedanje nad Oružanim snagama. Posljedica je takvog pristupa i niz ustavnih i zakonskih prijevora među sudionicima odlučivanja na nacionalnoj strateškoj razini zapovijedanja.

Rad istražuje uzroke i učinke tih prijevora te ukazuje na nedosljednost i kontradiktornost nekih rješenja. U radu se također raspravlja o potrebi jedinstvenog shvaćanja pojmova zapovijedanja i rukovođenja Oružanim snagama te uporabe i pripreme Oružanih snaga. Autor je istaknuo i neka dodatna pitanja koja bi trebalo uzeti u obzir u budućem sustavnom i transdisciplinarnom rješavanju ovih prijevora.

Ključne riječi: oružane snage, demokratski nadzor, ovlasti, uporaba i korištenje Oružanih snaga RH.

## UVOD

U suvremenoj demokratskoj državi oružane snage podređene su civilnoj vlasti izabranom voljom naroda. U takvom društvu odluka za uporabu oružane sile uvijek je nastavak nacionalne politike. Nedodirljiva subordinacija oružanih snaga civilnoj vlasti podrazumijeva i razvoj učinkovitih, na zakonu utemeljenih mehanizama civilnog nadzora nad njima. Stoga svaka pravna država mora imati nedvojbeno, jasno uspostavljena pravila o uporabi oružane sile i načinu na koji se odobrava njezina uporaba.

\* Tomislav Kovačić (tokovac@gmail.com), brigadir, djelatni je časnik Oružanih snaga Republike Hrvatske, nastavnik na Hrvatskom vojnom učilištu „Dr. Franjo Tuđman“. Stavovi izneseni u ovom radu ne odražavaju stavove Hrvatskog vojnog učilišta „Dr. Franjo Tuđman“ ili Oružanih snaga Republike Hrvatske, već su osobni stavovi autora.

Krilatica „tko će čuvati čuvare?“, koja se pripisuje rimskom satiričaru Juvenalu<sup>1</sup>, najčešće se spominje u kontekstu civilnog nadzora nad oružanim snagama, odnosno nepovjerenja u one koji oružjem čuvaju zajednicu i pitanja kako spriječiti da legalno, državno sredstvo prisile ne upotrijebi svoju borbenu moć u ilegalne svrhe. Monopol države na uporabu sile mora osigurati i to da se instrument moći kao što su oružane snage upotrijebi isključivo u okvirima njihove ustavne uloge i zakonitih misija za koje su one ustrojene, obučene i opremljene. Stoga su oružane snage, koje su po svojoj prirodi okrenute prema nasilju i nametanju volje ponajprije kako bi zaštitile društvo od vanjskih prijetnji, uvijek izložene paradoksu potrebe čuvanja čuvara, posebice kada su u pitanju različiti odgovori na krize ili tzv. unutarnje prijetnje.

Tijekom uporabe i korištenja Oružanih snaga Republike Hrvatske (dalje: Oružane snage) za vrijeme kornatske tragedije, mimohoda Oružanih snaga 2015. godine, pandemije bolesti COVID-19, nakon potresa na području Zagreba i Petrinje, sve do vremena ruske invazije na Ukrajinu i incidenta s padom bespilotne letjelice u Zagrebu, u hrvatskoj javnosti traje rasprava političkih, pravnih i dijela vojnih stručnjaka o odlučivanju o angažiranju<sup>2</sup> Oružanih snaga, koja je iznjedrila niz oprečnih stavova. To se posebno odnosi na prijepore oko tumačenja ustavnih i zakonskih ovlasti pojedinaca ili tijela državne vlasti. Odlaganje rješavanja nekih problema proisteklih iz te rasprave može u budućnosti imati teške posljedice na legitimnost i legalnost angažiranja Oružanih snaga, ali i na pravodobnost njihove hipotetske reakcije, pogotovo u slučajevima kada ne bi bilo dovoljno vremena za preispitivanje pojedinih odredbi pred Ustavnim sudom.

Ovaj rad istražuje uzroke te ukazuje na moguće učinke prijepora o nadležnostima za zakonito angažiranje Oružanih snaga. Pritom se ne bavi pravnim tumačenjem zakonskih odredbi i pojmova, nego upravo izostankom takvog tumačenja. Izostanak jedinstvenog stajališta oko ustavnih i zakonskih odredbi svih sudionika odlučivanja na strateškoj razini zapovijedanja Oružanim snagama vidljiv je i po intenzitetu javne rasprave o tim pitanjima. To ukazuje na to da je neka dosadašnja zakonska, pa i ustavna rješenja potrebno znatno revidirati kako bi se jasnije propisale i razgraničile nadležnosti, spriječila moguća blokada sustava odlučivanja, osigurala elastičnost, sigurnost i neprekidnost sustava zapovijedanja Oružanim snagama, ali i skratilo vrijeme njihove reakcije kada se za to ukaže potreba.

<sup>1</sup> Krilatica se često pripisuje Platonu u kontekstu političke korupcije i kroz tumačenje Platonovih spisa (Besley i Robinson 2010). Juvenal u svojim satirama izražava sumnju u poštenje čuvara koji bi trebali nametnuti bračnu vjernost pitajući se: tko će čuvati čuvare? (lat. *Quis custodiet ipsos custodes?*).

<sup>2</sup> Autor koristi pojam „angažiranje“ koji se spominje i u Zakonu u obrani. U kontekstu ovoga rada označava sveukupnost uporabe Oružanih snaga, neovisno o tome je li riječ o uporabi, korištenju, pružanju pomoći, aktiviranju, djelovanju ili pružanju potpore policiji (što su sve zakonski pojmovi). Iako je to uvjetno neprihvatljivo s vojnog stajališta, koje razlikuje isključivo uporabu oružanih snaga i pripremu oružanih snaga, za potrebe ovoga rada koristit će se pojam *angažiranje* kao zajednički nazivnik za sve zakonske mogućnosti operativne uporabe.

Usmjerenje rada je na stručnom, praktičnom i uvriježenom pogledu na pojmove koje zakonodavac nije jasno definirao ili su oni u suprotnosti s definicijama koje se temelje na zakonitostima vojne znanosti i umijeća. Upravo nepostojanje u zakonima definicija određenih pojmova, njihova nedosljednost i dvosmislenost ili čak njihova oprečnost u propisima, generiraju dvojbe u njihovoj primjeni i tumačenju. To nameće potrebu transdisciplinarnog pristupa rješavanju tog problema. Radom se također pokušava ukazati na genezu pogrešnih, najčešće intuitivnih, i samo kratkoročno primjenjivih pristupa pitanjima angažiranja Oružanih snaga. Istraživanjem se ipak ne može izbjeći ukazivanje na brojna nesuglasja i pojmovne kontradiktornosti u različitim propisima ili čak različitim dijelovima istih propisa, što je posebno pitanje, ali za pravne stručnjake.

Nadzor nad operativnom uporabom bilo kojeg organizacijskog sustava, pa tako i nadzor nad Oružanim snagama, može se promatrati i kao funkcija rukovođenja (menadžmenta). Vojni su časnici po prirodi svoje profesije menadžeri nasilja. Stoga je bilo nužno ukazati i na važnost jedinstvenog shvaćanja nekih pojmova koje Ustav predaje na uređenje Zakonu o obrani. Osim nadležnosti tijela državne vlasti, to su: demokratski nadzor, uporaba i korištenje Oružanih snaga te upravljanje, rukovođenje i zapovijedanje u Oružanim snagama (Zakon o obrani, 2013)<sup>3</sup>. Radom se problematizira i važnost jednočelništva, odnosno jedinstva zapovijedanja za funkcioniranje vojne organizacije kao legalnog sredstva sile. Opseg stručnog tumačenja ovih pojmova nadilazi opseg ovoga rada te su istaknuta samo njihova osnovna obilježja.

Svi spomenuti pojmovi izrijeком se više puta spominju u hrvatskim ustavnim i zakonskim odredbama, ali su često u suprotnosti s izvornim vojno-stručnim značenjem. Upravo nedosljednosti i proturječja u tumačenju ustavnih i zakonskih odredbi i pojmova imaju za posljedicu različito shvaćanje ovlasti za angažiranjem Oružanih snaga na strateškoj razini.

U prvom dijelu rada navedene su neke osnove civilno-vojnih odnosa i svrha postojanja učinkovitog demokratskog nadzora nad oružanim snagama. Drugi dio opisuje neke probleme dosadašnjeg situacijskog pristupa pri definiranju okvira djelovanja Oružanih snaga. U trećem dijelu istražene su glavne značajke prijedora o nadležnostima nad Oružanim snagama. Naposljetku je istražena i sumirana ustavna i zakonska geneza tih prijedora te specifičnosti pojma zapovijedanja. Cilj je ovoga rada potaknuti stručnu raspravu kojom bi se postojeća dvojbena, dvosmislena, ali i prilično arhaična i unikatna rješenja, umjesto na intuitivnoj, u budućnosti uspostavila na znanstvenoj i stručnoj podlozi utemeljenoj na suvremenim načelima demokratskog nadzora nad oružanim snagama.

<sup>3</sup> Članak 1. glasi: „Ovim Zakonom uređuje se... demokratski nadzor, uporaba i korištenje Oružanih snaga... upravljanje, rukovođenje i zapovijedanje u Oružanim snagama...” O razlikovanju „zapovijedanja u Oružanim snagama” (Zakon o obrani) od „zapovijedanja nad Oružanim snagama” (Ustav) bit će diskutirano kasnije u radu.

## CIVILNO-VOJNI ODNOSI I DEMOKRATSKI NADZOR NAD ORUŽANIM SNAGAMA

U demokratskom društvu nadzor politike nad oružanim snagama mora biti odmjeren jer je riječ o suprotstavljanju i pomirenju dvaju antagonizama. S jedne je strane demokratska civilna vlast koja se temelji na nenasilju, dijalogu i konsenzusu, a s druge je strane vojska koja je stvorena i temelji se na legalnoj uporabi sile te strogom, autokratskom i hijerarhijskom donošenju odluka. Dok se civilne institucije organiziraju u smjeru zaštite života, nenasilja i blagostanja, organiziranje vojske temelji se na uporabi nasilja ili prijetnji uporabe nasilja za nametanje volje. Međutim to „nasilje ne smije izaći iz vojske u društvo i vojska ne smije uvesti nasilje u funkcioniranje političke zajednice“ (Žunec 1998: 46).

Hrvatska je od postizanja neovisnosti i u razdoblju tranzicije, po uzoru na suvremene demokratske države s puno duljom tradicijom civilnog nadzora nad oružanim snagama, višekratno proklamirala, prakticirala i postigla potpunu depolitizaciju vojske. Vojne osobe i vojska općenito izdvojene su iz stranačkog i političkog odlučivanja. Međutim, uz potpunu depolitizaciju vojske nijedna država ne bi trebala zapostaviti i demilitarizaciju politike. Zbog opravdanog nepovjerenja ili težnje za povećanim nadzorom nad oružanim snagama, zakonodavni okvir ne bi trebao uspostavljati nove mehanizme i prakse koji bi mogli omogućiti miješanje politike u poslove vojnih profesionalaca nakon što se donese odluka o uporabi oružanih snaga u borbenim i neborbenim operacijama. Jasno razdvajanje civilnih od vojnih nadležnosti jedno je od temeljnih opredjeljenja svakog demokratskog društva.

Neovisno o stupnju povjerenja društva u oružane snage, uporaba oružanih snaga nikad ne bi smjela biti stvar povjerenja ili situacijskog *ad hoc* dogovora sudionika političkog odlučivanja. S obzirom na činjenicu da gotovo svatko može birati i biti biran, odluka o uporabi vojske mora biti rezultat poštovanja jasno propisanih normi, načina i demokratskih procedura donošenja odluka kao odgovora na određenu pojavu, stanje, krizu, sukob ili rat. Prihvaćanje takvog pristupa isključuje dvojako ili dvojbeno tumačenje demokratskih procedura te stvaranje konsenzusa o mehanizmima nadzora o, primjerice, sljedećem: jasnom definiranju uporabe oružanih snaga, tko, kada i s kojom svrhom ih može upotrijebiti, duljini i mjestu upotrebe, ograničenjima uporabe sile i, naposljetku, uvjetima koji se moraju ostvariti da bi sila bila upotrijebljena. Time se demokratski poredak štiti od niza negativnih mogućnosti kao što su: vojni udar, utjecaj vojske na političku zajednicu koji može uključivati i uporabu nasilja, otkazivanje poslušnosti, prijenos autoritativnih mehanizama na civilne sektore društva ili organizacije te izravna ili neizravna vojna uprava nad pojedinim društvenim grupama ili djelatnostima (Žunec 1998: 47).

Negativne mogućnosti, koje navodi Žunec, u izostanku mehanizama demokratskog nadzora mogu imati i brojne izvedenice kao što su: negiranje supremacije civilne vlasti nad vojskom, utjecaj vojske na uobičajeno kreiranje tržišne vrijednosti roba i usluga, nepošteno tržišno natjecanje, zastrašivanje određenih političkih i građanskih skupina, vojna prisutnost kao demonstracija sile kojom se generira određen negativni utjecaj, selektivno pogodovanje određenoj lokalnoj ili državnoj vlasti, korištenje vojnih

resursa za podobne političke ili građanske skupine, negativan utjecaj na kreiranje unutarnje politike ili društvenog uređenja, kočenje ili zaustavljanje mehanizama odlučivanja u državi itd. Sve to rezultat je različitih poluga sila koje djeluju između konsenzualne, civilne demokratske vlasti i autoritativne vojne organizacije.

U nekim zemljama uobičajeni mehanizmi nadzora nad oružanim snagama uključuju sprječavanje operativnog kontingencijskog planiranja<sup>4</sup> vojske ako ga nije inicirala politika. Postupci za uporabu vojske stoga su jasno propisani, a ciljevi i smjernice za uporabu sile izdaju se putem jasnih političkih direktiva<sup>5</sup> ili na neki drugi način.<sup>6</sup> Međutim, za shvaćanje odakle dolazi suvremeno definiranje odnosa između vojske kao sredstva sile i civilne vlasti kao nalogodavca, potrebno je sagledati širi kontekst države kao sustava i vojske kao njenog podsustava.

U djelu *Vojnik i država (The Soldier and the State, 1957)* Samuel Huntington dao je iznimnu, sveobuhvatnu teoriju civilno-vojnih odnosa.<sup>7</sup> Naime, Huntington (2000: 1) civilno-vojne odnose vidi kao „jedan od aspekata politike nacionalne sigurnosti” čiji je cilj sigurnost društvenih, ekonomskih i političkih institucija nacije. Nadalje, on politiku nacionalne sigurnosti promatra kroz vojnu, unutarnju i situacijsku sigurnosnu politiku, te svaku od njih kroz operativnu i institucionalnu razinu.

*Vojna sigurnosna politika*, prema Huntingtonu, obuhvaća aktivnosti usmjerene na umanjivanje ili neutralizaciju slabljenja ili uništenja nacije od strane oružanih snaga koje djeluju izvan institucionalnih i teritorijalnih okvira. *Unutarnja sigurnosna politika* obuhvaća prijetnje sila koje djeluju unutar teritorijalnog i institucionalnog okvira. Naposljetku, *situacijska sigurnosna politika* bavi se prijetnjama koje proistječu iz dugotrajnih promjena društvenih, gospodarskih, demografskih i političkih uvjeta, usmjerenih prema smanjenju relativne moći države ili nacije. Svaka od tih politika ima svoju operativnu i institucionalnu razinu. *Operativna* razina sastoji se od izravnih načina presretanja prijetnji, dok se *institucionalna* bavi formuliranjem i izvršenjem operativne politike (Huntington 2000: 1).

<sup>4</sup> Za razliku od kriznog planiranja, kontingencijsko planiranje (predplaniranje) je planiranje mogućeg odgovora na prijetnje koje se tek mogu pojaviti. Time se u slučaju njihove stvarne pojave unaprijed razvija set mogućih odgovora ili radnji, koje se poduzimaju u takvoj situaciji, ne gubeći vrijeme za potpuno novo planiranje. Primjer kontingencijskog plana može biti plan uporabe Oružanih snaga.

<sup>5</sup> U SAD-u, Smjernice za uporabu snaga (*Guidance for Employment of the Force*) su tajno klasificirane pisane smjernice ministra obrane za razvoj ili reviziju kontingencijskih planova za specifične misije.

<sup>6</sup> Primjerice, NATO-ov sustav planiranja odgovora na krize te doktrina i direktive koje pokrivaju planiranje operacija (npr. *Comprehensive Operations Planning Directive*) zadaju obveze i procedure ne samo za vojnu, nego i za političku, stratešku razinu, počevši od Sjevernoatlantskog vijeća (NAC) kao glavnog političkog tijela odlučivanja. Tako se osigurava da vojni element moći Saveza jasno poznaje na koji će način primiti strateške ciljeve, učinke i krajnje stanje koje se želi postići uporabom vojnog elementa moći.

<sup>7</sup> Postoje, dakako, brojne teorije i autori koji iznose svoje viđenje ove teorije, međutim, za potrebe ovoga rada autor se zadržava samo na Huntingtonovom djelu, prije svega zbog njegova velikog utjecaja na drugu literaturu iz područja civilno-vojnih odnosa i vojnog profesionalizma općenito.

Operativni problemi, prema Huntingtonu, odnose se na kvantitativne, kvalitativne i dinamičke izazove. *Kvantitativni* izazovi su, primjerice, određivanje veličine snaga i resursa odvojenih za vojne potrebe itd. *Kvalitativni* se odnose na organizaciju, sastav, opremu, lokacije baza, aranžmane sa saveznicima itd. Za potrebe ovoga rada najviše se uzimaju u obzir *dinamički* izazovi koji se odnose na angažiranje oružanih snaga i okolnosti kada i pod kojim se uvjetima one angažiraju. Odluke, odnosno odgovor na sve tri vrste izazova donosi se isključivo kroz institucionalni okvir, kojem je cilj razviti sustav civilno-vojnih odnosa „koji će ojačati vojnu sigurnost uz što manju žrtvu drugih društvenih vrijednosti. Nacije koje ne uspiju razviti uravnotežene civilno-vojne odnose, rasipaju resurse i upuštaju se u neuračunljiv rizik“ (Huntington 2000: 2).

Vraćajući se na krilaticu „tko će čuvati čuvare?“, odnosno civilni nadzor kao jedan od okvira ograničenja uloge oružanih snaga u društvu, postavlja se pitanje kako vojnu moć mogu učinkovito kontrolirati civili. Postoji više načina i mehanizama koji ovise o stupnju profesionalizma oružanih snaga te o stadiju razvoja i karakteru društvenog uređenja. Zajedničko je svima da za jasan odgovor na pitanje tko će čuvati čuvare mora postojati nedvojbeno jasan zakonski okvir kojim se dodjeljuju nadležnosti, ovlasti i odgovornosti. Preduvjet je za to potpuno funkcioniranje pravne države. Tada je postojanje jasnog ustavnog i zakonskog okvira prvi korak prema stvaranju učinkovitog sustava demokratskog nadzora. Drugi je korak uspostavljanje jasnih demokratskih procedura, a potom i testiranje tih procedura na zajedničkim vježbama ili strateškim ratnim igrama kako bi se izbjegla moguća tromost vojske i postigla učinkovita ravnoteža između proceduralnih ograničenja i žurnosti reakcije.

Ustavni i zakonski mehanizmi čuvanja čuvara, s jasno uspostavljenim demokratskim procedurama za opravdanu, legitimnu i legalnu uporabu oružanih snaga u miru, krizi, sukobu i ratu, usmjereni su uglavnom na sprječavanje dva aspekta moguće ilegalnosti. Iz njih proizlazi i jedan važan dinamički izazov s kojim se suočava zakonodavna vlast.

Prvi je aspekt sprječavanje uporabe sile koja je inicirana iz samih oružanih snaga, odnosno sprječavanje njihove uporabe u svrhu i na način koji je izvan političke kontrole i odluka civilne vlasti. Riječ je o uspostavljanju ustavnih i zakonskih mehanizama i procedura čiji je cilj spriječiti vojsku da silom koja joj je povjerena utječe na demokratske i općenito političke procese u državi. Pojednostavljeno, cilj je uspostavljanja mehanizama civilne supremacije nad vojskom sprječavanje mogućnosti bilo kakvog oblika vojnog odnosno državnog udara.

Drugi je aspekt sprječavanje uporabe sile koja je inicirana izvan oružanih snaga, u političkim strukturama, ali za potrebe unutarnje političke borbe, odnosno protiv drugih političkih ili građanskih skupina u društvu. Kontrolni mehanizmi u tom slučaju moraju onemogućiti utjecaj vojne sile na javnost, političku vlast, oporbu ili određene građanske skupine, a pod krinkom dobrobiti države ili obrane države od tzv. unutarnjih prijetnji. Primjer za to je jasno definiranje, npr., humanitarne operacije<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Naveden je primjer „humanitarne operacije“ koja nije definirana Zakonom o obrani (2013), za razliku od „pružanja humanitarne pomoći“, iako se u Zakonu koriste oba termina. U odnosu prema općeprihvaćenim definicijama UN-a ili NATO-a, koje se temelje

ili pomoći civilnim službama, kojim se mora izbjeći da se pod tom krinkom ostvari neželjen utjecaj ili djelovanje prema određenom dijelu populacije ili političkih suparnika. Preduvjet je za sve to jasno definiranje misija oružanih snaga, odnosno za što se oružane snage smiju upotrijebiti te za što se pripremaju, obučavaju i opremaju.

Najveći izazov s kojim se suočava zakonodavna vlast u definiranju ograničenja na iniciranje, pripravnost i uporabu oružanih snaga podrazumijeva traženje povoljne ravnoteže između postizanja sigurnosti da se oružana sila ne upotrijebi na neželjen način i ekonomičnosti njihove uporabe kada za to postoji legalna i legitimna potreba. Svako je angažiranje oružanih snaga skupo i najčešće zahtijeva žurnu reakciju na prijetnje ili nove okolnosti. U tom smislu, izazov se sastoji u postizanju uređenosti državnog sustava i propisanih procedura kojima se, uz postavljena ograničenja za potrebe civilnog nadzora nad oružanim snagama, postiže i brzo donošenje odluka, brža reakcija vojske nakon odluke, ali i njezina ekonomična, profesionalna i razmjerna uporaba.

## NEKI PROBLEMI SITUACIJSKOG PRISTUPA OVLASTIMA ZA ANGAŽIRANJE ORUŽANIH SNAGA

Iako su u posljednjih nekoliko godina brojni sudionici hrvatskog javnog života, kao i pravni stručnjaci, tvrdili da su Ustav i Zakon o obrani jasni o nadležnosti nad Oružanim snagama, o primjeni zakona ipak postoje podijeljeni stavovi. Činjenica je da u zakonskom okviru obrambenog sustava postoje brojne nedorečenosti, a ponegdje čak i proturječnosti s drugim zakonima.<sup>9</sup> Neke važne definicije uopće ne postoje kako bi određenje bilo jasnije, ili ako postoje, neke su od njih dijelom neusklađene s Ustavom, međunarodnim ratnim pravom, pa i zakonitostima suvremene vojne znanosti i umijeća. Međutim, u gotovo svakom slučaju kada dođe do prijedora oko tumačenja nadležnosti, iz javne je rasprave vidljivo da često polazimo od krivog postavljanja problemske definicije. Posljedica je predlaganje intuitivnih, kratkotrajnih i situacijskih rješenja. Sve to ukazuje na potrebu za sustavnim pristupom u nekom budućem redefiniranju okvira djelovanja obrambenog sustava, Oružanih snaga, ali i mehanizama demokratskog nadzora nad Oružanim snagama.

---

na olakšavanju ljudske patnje, kod nas je „pružanje humanitarne pomoći“ prošireno i na ugrožavanje imovine i okoliša koje ne mora uključivati ljudsku patnju (čl. 3. st. 13. Zakona o obrani). Pružanje „humanitarne“ pomoći „imovini veće vrijednosti ili okolišu“ kosi se i s logičkim shvaćanjem ovog pojma.

<sup>9</sup> Naprimjer, prema čl. 3. Zakona o službi u Oružanim snagama RH (2013) „vojne osobe su: djelatna vojna osoba, ročnik, kadet i pričuvnik“, dok čl. 87. st. 4. Kaznenog zakona glasi (2011): „Vojna osoba je djelatna vojna osoba, ročnik, pričuvnik i kadet te državni službenik i namještenik raspoređen na službu u Oružanim snagama Republike Hrvatske“ (istaknuo autor). Kazneni zakon pokriva i pitanje neizvršenja i odbijanja zapovijedi (čl. 357.) te npr. odbijanje poslušnosti vojne osobe (čl. 360.), što je prema Zakonu o službi u Oružanim snagama RH također kažnjivo kao stegovni prijestup, pa bi definicija „vojne osobe“ trebala biti istovjetna u oba zakona.

Prema Ackoffu, „uspješno rješavanje problema zahtijeva pronalaženje pravog rješenja za pravi problem. Češće podbacujemo ne zato što ne uspijevamo riješiti probleme s kojima se suočimo, već zato što se ne suočavamo s pravim problemom” (Ackoff 1974: 8). Odgovor na pitanje što je problem često je samo naizgled očit. Međutim, zbog prirode otvorenih sustava, kakvi su obrambeni i vojni, uvijek treba propitivati rješavamo li pravi problem. Zato u raspravi oko nadležnosti nad Oružanim snagama do problema prijepora ne dolazimo samo inzistiranjem na pitanju tko je u pravu, nego i na pitanju zašto su sve strane u pravu. Dakle, u traženju odgovora kako riješiti prijepore potrebno je prihvatiti činjenicu da otvoreni, složeni sustav može doći u krizu funkcioniranja ne samo zbog toga što je jedna od strana u krivu, nego i u slučaju kada su sve strane u pravu. Takvo shvaćanje dolazi od gotovo prirodne ljudske potrebe da smo za svoje probleme skloni okriviti vanjske okolnosti, odnosno da nas je omeo netko drugi, ne prihvaćajući da smo i sami dio sustava (Senge 2009: 73).

U intuitivna, situacijska rješenja pripada i naizgled logičan prijedlog da se sudionici odlučivanja moraju dogovoriti, premda je očito da dogovor ili kompromis ne može uvijek biti postignut. Zbog toga se obrambeni sustav ponekad može naći na rubu blokade odlučivanja ili čak ustavne krize. Uvođenjem načelnika Glavnog stožera i ministra obrane u lanac zapovijedanja Zakonom o obrani iz 2013. prvotna namjera zakonodavca vjerojatno je bila ubrzanje postupka odlučivanja o angažiranju vojske. To je operacionalizirano oduzimanjem dotad isključive i neprenosive ovlasti predsjednika Republike za uporabu Oružanih snaga.<sup>10</sup> Međutim, protuintuitivnost sustava,<sup>11</sup> koja se javlja kada na probleme odgovaramo situacijskim rješenjima, dovela je upravo do suprotne pojave. Usporeno vrijeme za donošenje odluke, a potencijalno čak i moguća blokada sustava, lako su mogući učinci u takvom podijeljenom ili konsenzualnom odlučivanju. U logici ljudskih pogreški to nije novost.

Prema njemačkom psihologu Dietrichu Dörneru, ljudska su bića razvila tendenciju nošenja s problemima *ad hoc* pristupom, reguliranjem situacije, a ne procesa, ili rješavanjem simptoma, a ne uzroka problema. Rješavajući neposredne probleme često ne razmišljamo o novima koji će biti stvoreni rješavanjem starih problema (Dörner 1997: 4, 25, 30). Kroz niz promjena, izmjena i dopuna Zakona o obrani, ali i Ustava Republike Hrvatske vidljiv je trend u kojem se zakonodavac suočavao s prilično detaljnim rješavanjem trenutnih problema u skladu s tadašnjom situacijom.

<sup>10</sup> Prema Zakonu o obrani iz 2002., do 2013. uporaba Oružanih snaga bila je isključiva ovlast samo predsjednika Republike, koju izrijekom nije mogao prenijeti na ministra obrane, za razliku od svih drugih poslova iz područja upravljanja i rukovođenja Oružanim snagama. Čl. 7. st. 4. Zakona o obrani iz 2002. glasi: „Vrhovni zapovjednik može na ministra obrane prenijeti obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, *osim poslova uporabe Oružanih snaga*” (istaknuo autor).

<sup>11</sup> Protuintuitivnost sustava označava pojavu kada akcije, čija je namjera stvoriti određeni ishod, mogu generirati sasvim suprotan rezultat (Gharajedaghi 2011: 48). Uzrok i učinak često su vremenski ili prostorno odvojeni, pa ih ne možemo odmah uočiti. Načelo protuintuitivnosti u teoriji sustava upućuje na to da često logična rješenja mogu stvoriti suprotan učinak, što se najčešće događa kada rješavamo simptome, a ne uzroke problema u ponašanju određenog sustava. Umjesto željenog ubrzanja sustava odlučivanja, postignut je suprotan učinak kojim sustav može čak biti doveden i u blokadu odlučivanja.



To je dovelo do toga da se Zakon o obrani i Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske (dalje: Zakon o službi u OSRH) mijenjaju ili dopunjavaju gotovo sa svakom promjenom vladajuće većine, iako su ustavne odredbe koje se odnose na Oružane snage relativno dugotrajne.

Uporaba Oružanih snaga često je vrlo skupa, ali i opasna jer su zbog prirode takve službe gotovo uvijek u izravnoj opasnosti i ljudski životi. Zato joj uvijek moramo pristupati s pozicije dobrobiti za vojsku, ali i za cjelokupnu državu i naciju. Zbog pitanja zapovjedne odgovornosti, koje proizlazi iz međunarodnog ratnog i običajnog prava i Kaznenog zakona, neupitna je i potreba uspostave jasnog lanca zapovijedanja. Međutim, angažiranju Oružanih snaga u budućim zakonskim rješenjima ne smijemo prilaziti s premisom da će se sudionici odlučivanja već nekako dogovoriti, iako je prema Mati Paliću „suradnja u upravljanju oružanim snagama temeljni princip koji prožima Ustav i zakonske odredbe“ (Crnčec 2021).<sup>12</sup> Sustavskim pristupom problemu u razmatranje moramo uzeti i situacije u kojima dogovor sudionika odlučivanja neće biti moguć, ne ulazeći u razloge razilaženja, jer je i takva mogućnost potpuno očekivana u ljudskim interakcijama ili u kohabitaciji. Samo predviđanjem i testiranjem različitih scenarija i modela, ekstrapolacijom mogućih situacija, što dakle uključuje i situacije koje su različite od trenutnog okruženja sustava, možemo stvoriti stabilniji i dugotrajniji zakonski okvir pripreme, uporabe i demokratskog nadzora nad Oružanim snagama. Tako se on neće morati mijenjati gotovo pri svakoj promjeni sudionika odlučivanja.

Reguliranje situacije, a ne procesa, pretjerana regulacija kao često obilježje ljudskih interakcija te *ad hoc* pristupi rješavanju trenutačne situacije (Dörner 1997: 30) dovode do predetaljnih, ali samo kratkoročno funkcionalnih rješenja. Tendencija reguliranja situacije, a ne procesa, bila je uočljiva i 2021. i 2022. godine, na vrhuncu rasprave oko nadležnosti i ovlasti zapovijedanja i rukovođenja Oružanim snagama, ali i u nekim drugim pitanjima koja su izazivala prijedore zbog nejasno podijeljenih ovlasti.<sup>13</sup>

U hrvatskom javnom prostoru stručnjaci iz različitih područja predlažu da se prijedor oko nadležnosti nad Oružanim snagama, prije svega između predsjednika Republike i Ministarstva obrane, jednostavno riješi: „neka sjednu i dogovore se“ („Kovačević: Svaka vlast...“, 2021). Dakako, riječ je o *ad hoc* rješenju koje se predlaže

<sup>12</sup> Profesor ustavnog prava Mate Palić u citiranom intervjuu tvrdi da „Ustav jasno kaže kako se zapovijedanje oružanim snagama uređuje zakonom“. Kasnije će biti naveden i osvrt na to je li to doista potpuno riješeno Zakonom o obrani.

<sup>13</sup> Nakon prijedora oko organizacije svečanosti polaganja prisega 32. naraštaja ročnih vojnika na dragovoljnom vojnom osposobljavanju u Požegi 29. listopada 2021., ali i općenito, Pero Kovačević, pravnik i jedan od autora ranijeg Zakona o obrani, ističe: „Ovo se ne bi događalo da... konačno donesu Pravilnik o obredima u Oružanim snagama“ („Kovačević: Svaka vlast...“, 2021), što je pristup temeljen na reguliranju aktualne situacije, a ne cjelokupnog procesa. Naime, riječ je o pravilniku koji nedostaje i kojim se rješava pitanje svečanosti i obreda, ali ne i problem angažiranja Oružanih snaga općenito, što je situacijski, a ne sustavan pristup problemu.

najčešće zbog toga što su takva rješenja funkcionirala u prošlosti.<sup>14</sup> Iskušana rješenja koja su se u prošlosti pokazala kao dobra, s vremenom često postaju neprimjenjiva, a organizacije koje ih uporno forsiraju zbog stečenog iskustva, najčešće postaju neuspješne. Zbog ljudske potrebe za oslanjanjem na poznato i iskušano jedan od većih problema je kako uvjeriti ljude da neka prijašnja dobra rješenja više nisu prihvatljiva i neće dati iste rezultate. Isto se odnosi na frazu „tako smo oduvijek radili“ kao argument za ustrajno forsiranje istih rješenja, iako su ona očito nefunkcionalna.<sup>15</sup>

Ako su određena rješenja izvrsno funkcionirala u prošlosti, ljudi će ih teško mijenjati, čak će ih čvrsto braniti i odupirati se promjeni. Ljudski strah od nepoznatog također će stvarati otpor promjeni sustava. Pritom će za probleme biti okrivljen obično netko izvana. Obavještajac će kriviti operativca, proizvodnja marketing, krivac će biti takav sustav, takva pravila ili netko drugi. Posljedica je to sagledavanja nekog vanjskog kao otuđenog, neutjecajnog elementa, a ne dijela sustava (Senge 2009: 73). Teško ćemo prihvaćati činjenicu da rješenja primijenjena u prošlosti, u drugom okruženju, ne moraju nužno biti ispravna u sadašnjosti. Upravo to se vidi na primjeru odlučivanja o angažiranju Oružanih snaga, gdje je dogovor sudionika sve donedavno uziman kao aksiom ili neupitna činjenica, a ne kao pretpostavka. Međutim, sada moramo postaviti pitanje u čemu se sastoje prijevori i kako su oni nastali.

## ZNAČAJKE PRIJEPORA O NADLEŽNOSTIMA NAD ORUŽANIM SNAGAMA

U pristupu predmetnim problemskim situacijama potrebno je prvo sagledati ključne značajke prijevora oko nadležnosti nad Oružanim snagama. U ovom dijelu te će značajke biti sumirane kao odgovori na pitanja *tko*, *za što*, *kada* i *gdje* može angažirati Oružane snage ili njihove dijelove prema trenutnom ustavnom i zakonskom okviru. Odgovori se međusobno isprepliću i uvjetuju. Autor će pokušati postaviti i ključne probleme koji iz toga proistječu te usporediti takva rješenja s općim načelima funkcioniranja vojne organizacije.

<sup>14</sup> Naprimjer, prijevora oko nadležnosti nad Oružanim snagama tijekom organiziranja svečanog mimohoda povodom 20. obljetnice operacije Oluja 2015. razriješen je upravo na takav način – dogovorom sudionika odlučivanja ili kompromisom, kako je rješenje predstavljeno u javnosti (usp. J. C., Hina 2015).

<sup>15</sup> Pojava je vidljiva u različitim područjima ljudske djelatnosti i interakcije. Naprimjer, odbijanje Henryja Forda da prihvati promjene na tržištu zbog uspjeha njegove standardizacije proizvoda i procesa proizvodnje („Možete birati boju pod uvjetom da je crna“) i inzistiranje na konceptu koji je ranije doveo do uspjeha dalo je priliku Alfredu Sloanu, predsjedniku General Motorsa, koji je potom preuzeo tržišnu dominaciju (Gharajedaghi 2006: 7). Na istom je tragu i potpuno pogrešna tvrdnja koja se u različitim oblicima često koristila pri raspravi o razvoju novih sposobnosti Hrvatske vojske: „Ako smo nenaoružani pobijedili u Domovinskom ratu, onda ćemo pobijediti opet jer smo sada puno jači.“ Države i vojske koje pokušavaju voditi prošle ratove u suvremenom okruženju, najčešće su osuđene na poraz, naprimjer Francuska 1940. ili Jugoslavenska narodna armija 1991. godine.

Prvo pitanje, *tko* može upotrijebiti Oružane snage, izaziva prijedor koji se može sažeti na sljedeći način: usprkos tome što Zakon o obrani, navodno jasno, propisuje tko može angažirati Oružane snage, ipak postoje oprečna stajališta. Budući da pojmovi uporaba i korištenje Oružanih snaga nisu definirani zakonom, prijedor nastaje zbog svođenja na gotovo trivijalno tumačenje: ako je odlučio vrhovni zapovjednik, onda je *uporaba*, a ako je odlučio ministar obrane ili Vlada, onda je *korištenje*, premda je u načelu riječ o istoj stvari – operativnom angažiranju vojske. Međutim, problem pitanja *tko* može upotrijebiti Oružane snage proizlazi iz prijedora oko pitanja *kada* i *za što*, ponajviše zbog dijeljenja vrha operativnog lanca zapovijedanja na čak četiri odvojene grane (Jurasić 2015), što je pojava koja bi se u zapovijedanju vojskom trebala izbjeći ili barem nedvojbeno jasno razgraničiti.<sup>16</sup>

Obrazloženje prema kojem Ministarstvo obrane financira aktivnosti vojske (npr. mimohod 2015. godine), ima fiskalnu odgovornost za korištenje državnog proračuna te je na tome i utemeljeno zakonsko rješenje za korištenje Oružanih snaga bez obzira na ovlasti vrhovnog zapovjednika, potpuno je krivo argumentirano. U jeku rasprave oko ovlasti za uporabu (ili korištenje) Oružanih snaga prije mimohoda 2015. godine mogao se čak čuti i argument da bi u hipotetskoj situaciji „neodgovoran predsjednik“ mogao narediti uporabu Oružanih snaga koja bi iscrpila proračun Ministarstva obrane (Knežević 2015). Takav stav je, primjerice, istovjetan hipotetskom zakonskom rješenju prema kojem bi se, pojednostavljeno, ministar pravosuđa mogao miješati u operativni rad sudova samo zato jer financira rad sudova ili ministar unutarnjih poslova u operativni rad policije. Kako na demokratski način spriječiti „neodgovornog predsjednika“ koji bi naređivanjem uporabe Oružanih snaga iscrpio proračun Ministarstva obrane? Vrlo jednostavno: financiranje uporabe Oružanih snaga ne treba biti dio proračuna Ministarstva obrane. Tu dolazimo do pitanja oko kojeg je doista potreban demokratski konsenzus: onaj koji odluči upotrijebiti Oružane snage, mora se izboriti za financiranje te odluke. To je mehanizam koji štiti od neodgovornosti bilo kojeg sudionika odlučivanja o uporabi vojske. Takvim rješenjem predsjednik ostaje vrhovni zapovjednik oružanih snaga, ali za svaku njihovu novu uporabu mora se izboriti za financijska sredstva u parlamentu, koji potom i nameće ograničenja.<sup>17</sup>

Iza prijedora tko može upotrijebiti Oružane snage, stoji i prijedor oko pitanja *za što* ih može upotrijebiti, odnosno što smiju raditi Oružane snage pri operativnoj uporabi. Tu dolazimo do još nekih problema i praznina u trenutnom zakonskom okviru, a to je ponovo pogrešan pristup pojmovima pripreme i uporabe Oružanih

<sup>16</sup> Iako je jedinstvo zapovijedanja jedno od temeljnih načela funkcioniranja vojske u operacijama neovisno o tome radi li se o desetini, vodu ili vojsci kao cjelini, u javnom i stručnom prostoru grananju vrha lanca zapovijedanja na „četiri odvojene grane“ pristupa se kao potpuno prihvatljivoj pojavi.

<sup>17</sup> Izvor iz Vlade 2015. godine proturječno prethodnom navodi: „Ideja da predsjednica zapovijeda vojskom zvuči kao da smo u apsolutističkoj monarhiji. Po takvoj logici, ona će odlučivati kada će biti mimohodi, a Vlada će sve financirati. Tako odavno više ne ide, Henrik VIII. i ostali britanski kraljevi još su prije pet stoljeća išli u parlament tražiti novac jer zna se gdje je vlast u parlamentarnim demokracijama“ (Bajruši 2015). Time neizravno potvrđuje da se, suprotno prethodnim tvrdnjama, novac za uporabu vojske ishodi u parlamentu, a ne u Ministarstvu.

snaga. Na iznimno kompliciran sustav odlučivanja, koji samo prividno jasno dijeli nadležnosti, nadovezuje se nepostojanje zakonski definiranih misija Oružanih snaga, odnosno za što se Oružane snage smiju upotrijebiti. To je posljedica dvojbi u shvaćanju i razlikovanju *uloge, funkcije, sposobnosti i misija* Oružanih snaga, što se u stručnoj i zakonodavnoj praksi često poistovjećuje. U stvarnosti se to manifestira oprečnim stajalištima o tome je li, npr., trenažni let vojnog helikoptera, vojna svečanost, mimohod ili nastup klape Hrvatske ratne mornarice uporaba, korištenje, angažiranje, pomoć ili samo priprema Oružanih snaga.

Naime, odgovor našeg stvarnog vojnog lanca zapovijedanja<sup>18</sup> na pitanje *kada* ovisi o vrsti krize ili ugroze i stanju u sigurnosnom okruženju (mir, kriza, sukob ili rat). Odgovor na pitanje *gdje* ovisi o tome je li riječ o angažiranju u zemlji ili inozemstvu. Na temelju tih stanja i parametara definirano je i tko može odlučiti ili narediti angažiranje Oružanih snaga. Ustavna odredba o isključivoj jednoj osobi (a ne tijelu, ustanovi ili organizaciji) kao vrhovnom zapovjedniku premoštena je uvođenjem eufemizama za uporabu Oružanih snaga, kao što su korištenje, aktiviranje, angažiranje, pomoć Oružanih snaga i slično. Problem tako razvedenog lanca zapovijedanja i rukovođenja je u tome što dvije ili više osoba ili tijela mogu odlučiti o angažiranju Oružanih snaga ili njihovih dijelova, pa čak i zahtijevati angažiranje istih snaga, u isto vrijeme, ali na različitim mjestima. To može dovesti vojne dužnosnike, prije svega načelnika Glavnog stožera, u dilemu čije naredbe, odluke i zapovijedi bespogovorno i profesionalno izvršiti te kako ekonomizirati snage dodijeljene za izvršenje misije. Prijeopore izaziva i činjenica da se iz vrste krize ili općenito stanja u sigurnosnom okruženju, te mjesta angažiranja, mogu izvesti brojne specifične kombinacije. Različite situacije mogu stvoriti dileme čija je nadležnost za odluku, izazvati krizu odlučivanja, a potom i zakomplicirati pitanje zapovjedne odgovornosti za moguće posljedice.<sup>19</sup>

Drugo važno pitanje povezano s pitanjem za što se mogu upotrijebiti Oružane snage, pitanje je jasno definiranih misija Oružanih snaga koje nisu trajno propisane zakonom, nego su najčešće taksativno navedene u strateškim dokumentima. U hrvatskoj društvenoj stvarnosti strateški dokumenti, nažalost, nemaju dugotrajnu važnost, potrebnu stabilnost ili mehanizme kontrole provedbe. Stoga se njihovim

<sup>18</sup> Ovdje se spominje „stvarni” lanac zapovijedanja jer iako se formalno, stručno i zakonski načelnik Glavnog stožera, ministar obrane ili Vlada (kao kolektivno tijelo) ne mogu nalaziti u lancu zapovijedanja, oni su u njemu *de facto* jer mogu donijeti odluku o angažiranju Oružanih snaga. Pitanje je dodatno zakomplicirano donošenjem dosta kontradiktornog Zakona o sustavu domovinske sigurnosti (2017), koji dodatno usložnjava uloge, funkcije i misije različitih tijela sustava nacionalne sigurnosti, npr. Vijeća za nacionalnu sigurnost i Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti.

<sup>19</sup> Brojne su mogućnosti u tzv. mirnodopskom stanju, npr. talačka kriza u međunarodnim vodama i odluka za korištenje ili uporabu vojnih snaga za specijalne operacije, eskalacija sukoba između straže na vojnom objektu i civila, oslobađanje zarobljenih hrvatskih vojnika u formalno mirovnoj misiji u inozemstvu (iako nije proglašeno ratno stanje koje je vezano isključivo za stanje u Hrvatskoj), uporaba vojske „u miru” za rušenje nepoznate potencijalno opasne letjelice, potapanje broda i sl. Dakle, mogućnosti uporabe puno su šire od pitanja nadležnosti nad organizacijom vojnih svečanosti, mimohoda ili nastupa vojne klape ili orkestra.

čestim izmjenama mijenjaju i misije Oružanih snaga, što nije dobro. Naime, to je posljedica zapostavljanja kulture strateškog planiranja, zanemarivanja njegove funkcije i loše definiranih struktura i procesa u sustavu obrane i nacionalne sigurnosti. Nerijetko takve pojave potiču voluntarizam, a ne uređeni pristup dugoročnim planskim i upravljačkim procesima.

Do danas se uvriježilo da Oružane snage imaju *tri* misije. Prema Strategiji nacionalne sigurnosti (2017), „misije Oružanih snaga Republike Hrvatske, kao temeljnog nositelja funkcije obrane, su obrana teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Republike Hrvatske te obrana saveznika, doprinos međunarodnoj sigurnosti i potpora civilnim institucijama“. U Strateškom pregledu obrane (2018) prva misija Oružanih snaga je u naslovu odjeljka skraćena, a u tekstu i nešto promijenjena izbacivanjem riječi „i saveznika“. Nadalje, u Prijedlogu promjene Ustava Republike Hrvatske (2010) navodi se da „Ustavna definicija uloge Oružanih snaga Republike Hrvatske obuhvaća *četiri*<sup>20</sup> temeljne misije i zadaće Oružanih snaga definirane Dugoročnim planom razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske“.

Iz prethodnog je odlomka vidljivo da misije Oružanih snaga nisu propisane zakonom. Ovisno o promjenama strateških dokumenata podložne su čestim promjenama, a iz njihova sadržaja i obrazloženja vidljivo je da su pomiješani pojmovi uloge Oružanih snaga (propisane Ustavom) i njihove misije te pojmovi obrane i Oružanih snaga.<sup>21</sup> Misije Oružanih snaga trebale bi biti osnova za njihovo ustrojavanje, doktrinu, obučavanje, opremanje i uporabu.

Iz prilično slobodnog pristupa misijama Oružanih snaga vidljivo je da postoji puno prostora za različita tumačenja za što se Oružane snage smiju upotrijebiti. Posljedica toga je i preklapanje nadležnosti, odnosno nejasno razdvajanje civilnih i vojnih poslova u skladu s modernim pristupom demokratskom nadzoru nad Oružanim snagama. Ministarstvo obrane već je ukazivalo na to da „podvojena upravljačka struktura Ministarstva obrane i Glavnog stožera dovodi do preklapanja nadležnosti, udvostručavanja procesa, suprotnosti u planskim rješenjima i neekonomičnog raspolaganja vremenom“ (Nacrt strateškog pregleda obrane, 2012), iako problem možda ne leži u podvojenoj upravljačkoj strukturi, nego u vertikalnom i lateralnom razgraničavanju upravljačkih poslova. Za dobrobit demokratskog nadzora nad Oružanim snagama, osim pitanja *tko, za što, kada i gdje* može upotrijebiti Oružane snage, u budućnosti više pozornosti moramo posvetiti pitanjima *zašto* ih upotrijebiti, što se uopće podrazumijeva pod uporabom ili pripremom Oružanih snaga i kako postaviti mehanizme njihovog financiranja kojima će se onemogućiti hipotetska samovolja ili hipotetska blokada odlučivanja.

<sup>20</sup> Riječ istaknuo autor.

<sup>21</sup> U Strateškom planu Ministarstva obrane za razdoblje 2020. – 2022. miješaju se uloge i misije Oružanih snaga i poistovjećuje se pojam obrane s pojmom Oružanih snaga: „Misija Ministarstva obrane je odvratanje napada na Republiku Hrvatsku, zaštita njena suvereniteta, neovisnosti, teritorijalne cjelovitosti i sigurnosti građana, pružanje potpore saveznicima, aktivno sudjelovanje u izgradnji mira i sigurnosti u svijetu te pružanje pomoći civilnim institucijama u zemlji izvršavanjem netradicionalnih vojnih zadaća“ (2019: 2).

## TRENDOVI PRISTUPA MISIJAMA ORUŽANIH SNAGA I PROBLEM JEDNOČELNIŠTVA, MIRA I RATA

Oružane snage Republike Hrvatske prošle su težak put razvoja od policijskih postrojbi, preko ratnog narastanja i stvaranja masovne Hrvatske vojske do suvremene demokratski nadzirane vojne organizacije. Napori koje je Hrvatska uložila u članstvo za euroatlantske integracije, ali i općenito u demokratizaciju društva, rezultirali su uvođenjem nekih formalnih općeprihvaćenih mehanizama demokratskog nadzora nad Oružanim snagama, kao što je npr. danas jasna i neupitna odvojenost vojske od stranačke politike. Na tom se putu mijenjao i fokus misija Oružanih snaga.

Od velike ratne vojske usmjerene na misiju obrane Hrvatske, njenom transformacijom u kvantitativno manje Oružane snage fokus je promijenjen najprije na misiju doprinosa međunarodnoj sigurnosti, a zatim na pomoć civilnim institucijama. Promjenama fokusa na međunarodne misije i pomoć u onim zadaćama kojima se inače bave civilne službe donekle je u javnom prostoru, a dijelom i u praksi, zapostavljena ustavna uloga Oružanih snaga: zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta i cjelovitosti Hrvatske. Sagledavajući brojna donošenja, ispravke, dopune i izmjene Zakona o obrani i Zakona o službi u Oružanim snagama, ali i promjene Ustava, vidljiv je trend uvođenja odredaba čiji je fokus bio previše detaljno uređenje pitanja kojima se Oružane snage, osim za uporabu kojom ostvaruju svoju ustavnu ulogu, mogu koristiti i kao nadomjestak inače kroničnog manjka sposobnosti civilnih službi. Također je vidljivo fokusiranje zakonskih odredaba na svakodnevno funkcioniranje vojske, tj. njenu pripremu, a ne na reguliranje njezine uporabe. Pritom se čini da je više pozornosti izazvao Zakon o službi u Oružanim snagama nego Zakon o obrani (usp. Knežević 2013a).

Trend uporabe Oružanih snaga ne samo za nadopunu sposobnosti koje nedostaju u civilnim službama, nego gotovo kao njihova zamjena ili dio, s vremenom je postao pravilo, a ne izuzetak. Huntingtonovo (2000: 2) upozorenje o rasipanju resursa i riziku kada ne postoje uravnoteženi civilno-vojni odnosi, očitivalo se u izboru pravca razvoja sustava kojim se, umjesto izgradnje sposobnosti koje kronično nedostaju u civilnim službama, vojska sve više, i u javnosti i u struci, prihvaća kao njihov surogat. To je vjerojatno dijelom i utjecalo na donošenje zakonskih rješenja o prenošenju ovlasti za uporabu s vrhovnog zapovjednika na Vladu i ministra obrane kako bi se ubrzala procedura njihova angažiranja za civilne potrebe, koje je postajalo sve češće, pa čak i ciklično.

Takav trend stavljao je puno veći naglasak na Huntingtonove kvantitativne i kvalitativne, a manje na dinamičke izazove. Medijski i stručni prostor zadnjih je godina puno više prostora davao veličini i sastavu Oružanih snaga, njihovom preostroju, akviziciji, tzv. *dual-use* (civilno-vojnih) materijalnih sredstava, lokacijama razmještaja i sl. nego jasnijem određenju uloga, funkcija, sposobnosti i misija profesionalnih Oružanih snaga. Takav se fokus potom preslikao i na upravljački dio sustava obrane koji je, čini se, već dugo svjestan i određenih dinamičkih izazova, pravnih praznina i nedosljednosti. Međutim, s prolaskom određene krizne situacije završila bi i rasprava

o tim pitanjima bez iznalaženja rješenja za buduće situacije.<sup>22</sup> Pritom su trendovi u suvremenom sigurnosnom okruženju dosta zanemarivani, što se donekle počinje mijenjati zadnjih mjeseci. Dok su, primjerice, već sukobi i ratovi u Gorskom Karabahu i Siriji jasno ukazivali na to da suvremenim bojištem dominiraju naoružani dronovi, a ne dronovi za ribarsku inspekciju, policijski nadzor granice i uočavanje piromana, tek s brzim geopolitičkim promjenama izazvanom invazijom Rusije na Ukrajinu čini se da u javnom prostoru, ali i u državnim strukturama, ponovno jača svijest o važnosti Oružanih snaga sposobnih ostvariti svoju ustavnu ulogu kada se za to ukaže potreba.<sup>23</sup>

Prije razmatranja o uzrocima nekih spornih pitanja o nadležnostima, potrebno je ukazati i na jedan mit koji se razvio u nizu javnih rasprava. Polazište je toga mita da su sadašnjim Zakonom o obrani navodno vrlo jasno razgraničene ovlasti tijela državne vlasti za angažiranje Oružanih snaga u miru i ratu, a prema kojem (sažeto) „u miru postoje četiri zapovjednika, a u ratu jedan“ (Jurasić 2015). Tvrdnje da je zakonsko razlikovanje ovlasti nad Oružanim snagama u miru i u ratu potpuno jasno, te stoga vrhovni zapovjednik u miru ima vrlo ograničene ovlasti, gotovo su pretvorene u mantru koja sadržava nekoliko stručnih i logičkih pogreški.

Čak ako i potpuno zanemarimo jednočelništvo, odnosno jedinstvo zapovijedanja<sup>24</sup> kao temeljno načelo na kojem funkcionira vojno zapovijedanje i vojska općenito, uzrok prijedora oko ovlasti nije postojanje ili nepostojanje ratnog stanja u državi. Pravo pitanje koje moramo postaviti da bi ovlasti razgraničili na tzv. mirnodopske i ratne jest što je mir ili mirnodopsko stanje. Tu nailazimo na nekoliko poteškoća.

Prva je da Zakon o obrani, suprotno uvriježenom shvaćanju, uopće ne spominje mir, korištenje Oružanih snaga u miru ili ovlasti predsjednika u mirnodopskom stanju. Konkretnije, u iznimno detaljnim ovlastima i načinima angažiranja Oružanih snaga,

<sup>22</sup> U raspravi o prijedlogu novog Zakona o obrani, na sjednici saborskog Odbora za obranu 23. siječnja 2013., zastupnik Zvonko Milas upozorava na ulogu Sabora u *demokratskom nadzoru*, koja je u prijedlogu Zakona o obrani pogrešno definirana kao *građanski nadzor*, o čemu zamjenica ministra konstatira isto i ističe da „Ustav po tom pitanju nije jasan“ (Knežević 2013b). U prijedporima oko nadležnosti za uporabu i korištenje Oružanih snaga, 2021. i 2022. godine sudionici rasprave iz političkog, pravnog, ali i vojnog područja gotovo redom iznose „argument“ da su „Ustav i zakon jasni“. Usprkos tome prijedpori oko tumačenja Ustava i zakona i dalje egzistiraju, što ukazuje na očiti problem.

<sup>23</sup> Zoran Milanović, predsjednik Republike i vrhovni zapovjednik Oružanih snaga, na svečanom obilježavanju 15. obljetnice ustrojavanja Gardijske mehanizirane brigade: „Ne zaboravite da je vaš jedini i glavni zadatak obrana hrvatskih granica i hrvatskog teritorija, onoga što svaku naciju i državu čini državom i bez čega ne postoji, a to je teritorij koji je određen granicama, to je stanovništvo i to je demokratski izabrana narodna vlast, vlast predstavnika naroda“ (Predsjednik Milanović na obilježavanju..., 2022).

<sup>24</sup> „Jednočelništvo“ i „jedinstvo zapovijedanja“ u svojoj su biti sinonimi, tj. jednoj osobi zadaće izdaje samo jedna osoba. Jedinstvo zapovijedanja (engl. *Unity of Command*) je NATO-ov pojam koji se nadopunjava i jedinstvom napora (engl. *Unity of Effort*). Pojam „jednočelništva“ zadržao se u našem zakonodavstvu (npr. čl. 70. Zakona o obrani) i u nekim stručnim pogledima kao ostatak terminologije iz SFRJ, koja je naglašavala i ustrajala u korištenju ovog pojma nakon ukidanja tzv. dvočelništva 1950-ih, u kojem su odluke donosili i zapovjednik i politički komesar.

u čak 24 članka Zakona (čl. 46. – 69.) nijednom se riječju ne spominje mir, stanje mira ili mirnodopsko stanje kao osnova ovlasti, nego upravo suprotno. Zakonom su opisane ovlasti u različitim kriznim situacijama, sukobima, stanju neposredne ugroženosti ili ratnom stanju, ali stanje mira ili zapovijedanje u miru nigdje se izrijeком ne spominje. Jedini mogući protuargument za ovu tvrdnju jest „ako nije proglašeno ratno stanje ili stanje neposredne ugroženosti, onda se podrazumijeva da smo u mirnodopskom stanju“ (usp. Knežević 2015). Međutim u realnosti je to potpuno pogrešno tumačenje. Naime, tijekom cijelog Domovinskog rata nije bilo proglašeno ratno stanje, a činjenica je da je Hrvatska vodila obrambeni rat. Strogo stručno gledano, mir i mirnodopsko stanje kao osnova za definiranje ovlasti za zapovijedanje Oružanim snagama dvojbeno je uporište. Za razliku od ratnog stanja i stanja neposredne ugroženosti, koji jesu definirani Zakonom o obrani, ali svojim definicijama stavljaju velika ograničenja na pripravnost, mobilizaciju i moguće pripremno angažiranje vojske u slučaju očitih namjera agresije na državu, mirnodopsko stanje je u realnosti samo imaginarna kategorija.<sup>25</sup>

Usprkos ustavnoj odredbi da Hrvatski sabor odlučuje o ratu i miru, a predsjednik Republike ih objavljuje, odnosno zaključuje, to se pitanje može i dalje problematizirati zbog toga što je objava rata arhaična pojava u međunarodnim odnosima. Danas države izbjegavaju čin objave rata. Sklonije su prijetnjama vojnom silom ili vojnom iznenađenju. Čak i pri ulasku u rat države danas koriste eufemizme kao što su specijalna vojna operacija, intervencija, zaštita interesa i slično. Apsolutni objavljeni rat samo je teorijska konstrukcija, a savršeni mir utopijska. Tu možemo dodati i niz drugih pitanja koja proizlaze iz Ustava i zakona, npr. što podrazumijeva odlučivanje o ratu ili proglašenje ratnog stanja i jesu li *rat* i *ratno stanje* sinonimi. U hipotetskoj saborskoj raspravi ta pitanja mogu zakomplicirati proceduru i oduzeti dragocjeno vrijeme za mobilizaciju, postav i organizaciju obrane. Sva ta pitanja podređena su pretpostavci da se u takvom navodno mirnodopskom stanju Hrvatski sabor uopće i može sastati.

U suvremenom sigurnosnom okruženju mir i tzv. mirnodopsko stanje puno je kompliciranije definirati od rata. Zbog zamagljenosti granica između mira, krize, sukoba i rata, takva stanja ne bi ni trebala biti temelj za definiranje ovlasti za angažiranje Oružanih snaga. Stoga, uređenjem obrambenog sustava, objavu rata (ili proglašenje ratnog stanja)<sup>26</sup> ne bi trebalo uzimati kao granicu koja se mora prijeći

<sup>25</sup> Još opasnija je hipotetska situacija u kojoj se mobilizacija Oružanih snaga može provesti tek nakon što je proglašeno ratno stanje ili stanje neposredne ugroženosti (čl. 74. Zakona o obrani), što je u suvremenom ratu najčešće prekasno. Takvu situaciju dodatno usložnjava činjenica da je Ustavom samo propisana ovlast objave rata ili zaključivanja mira, ali ne i ovlast i način za proglašenje ratnog stanja, koje po definiciji može nastati i bez formalne objave rata. Hipotetski, u bilo kojoj *Hannibal ante portas* situaciji, Oružane snage ne smiju poduzeti nužne pripreme za obranu sve dok se ne izvrši iznimno komplicirana procedura objave rata (ili ratnog stanja?) kojoj mora prethoditi objava stanja neposredne ugroženosti.

<sup>26</sup> Ustavopravni stručnjaci trebaju razjasniti što razlikuje objavu rata od proglašenja *ratnog stanja* ili je riječ o sinonimima, premda se oba termina koriste u Ustavu. Dakako, oni općenito trebaju razjasniti ustavne pojmove mira i rata. Ako u dramatičnoj promjeni situacije (a rat je takav po svojoj prirodi) želimo biti spremni na suočavanje s opasnošću za državu,



da bi predsjednik Republike uopće konzumirao svoje ustavno pravo vrhovnog zapovijedanja ili da bi se na tome temeljilo npr. pitanje preventivne ili pravodobne pripravnosti ili mobilizacije vojske. Parlamentarne odluke o tome je li država u stanju neposredne ugroženosti ili u ratnom stanju, mogu i trebaju utjecati na pokretanje određenih mehanizama, ograničenja i ovlasti kakve inače u redovnom stanju ne postoje. Međutim, one ne bi trebale do svog donošenja staviti vojsku u situaciju čekanja i nemogućnosti poduzimanja pripremnih radnji za obranu države, kao što su pripravnost i mobilizacija. Sve su to opravdani razlozi da proglašeno ili neproglašeno ratno stanje ili objavu rata ne bi trebalo uzimati kao temelj za dijeljenje nadležnosti na više lanaca zapovijedanja.

## SPECIFIČNOSTI ZAPOVIJEDANJA ORUŽANIM SNAGAMA, NJIHOVE PRIPREME I UPORABE

Tijekom izrade nacrtu sadašnjeg Zakona o obrani tadašnji predsjednik Republike Ivo Josipović imao je ozbiljne primjedbe na pojedine odredbe zakona koje „nisu dobre“, upozorio je na izostanak konzultacija o tim pitanjima te je pokušao odgoditi upućivanje u zakonodavnu proceduru (Knežević 2013a). Autor ovog rada također je 2012. godine neuspješno ukazao na to da novim prijedlogom zakona operativnu uporabu Oružanih snaga mogu istodobno narediti i predsjednik i ministar obrane te da se pred načelnika Glavnog stožera može postaviti dilema zbog oprečnih naredbi o uporabi i odluka o korištenju Oružanih snaga. To se nekoliko godina poslije i dogodilo u najmanje dva navrata. Dva načelnika Glavnog stožera stavljena su na ozbiljnu profesionalnu kušnju („Kolinda je protiv...“, 2015). To je u jednom slučaju dovelo do javnog prozivanja za protuzakonito postupanje načelnika Glavnog stožera (Crnčec 2021), dotad u javnosti predstavljenog kao iznimno iskusnog i profesionalnog časnika.

Priprema i uporaba oružanih snaga u vojnoj znanosti i umijeću proizlaze iz teorije koju je postavio Karl von Clausewitz (1997: 96, 98, 100)<sup>27</sup>, a bile su razrađene i u Doktrini Oružanih snaga Republike Hrvatske, u inačici koja je postojala prije donošenja sadašnjeg Zakona o obrani, upravo zbog „potreba zajedničke taksonomije... i jedinstvenog shvaćanja definicija pojedinih zakonskih pojmova“ (Doktrina Oružanih snaga Republike Hrvatske, 2011: 5, 13). Time se doktrinom pokušao dati zajednički jezik u pristupu pojmovima barem na internoj razini, u okviru samih Oružanih snaga,

---

a ne s pitanjima legalnosti i legitimnosti uporabe vojske, unaprijed bismo morali raščistiti npr. pitanje tko proglašava ratno stanje (nedefinirano Ustavom) ako nije došlo do objave rata (definirano Ustavom). U svakom slučaju *rat* i *ratno stanje* ne bi trebali biti tretirani kao sinonimi.

<sup>27</sup> Clausewitzev *magnum opus O ratu*, u citiranom hrvatskom izdanju iz 1997., nažalost sadrži niz pogrešno ili nedosljedno s njemačkog prevedenih ili izostavljenih tipično vojnih pojmova. Na str. 98, upravo kada govori o kontekstu pripreme i uporabe, odnosno pripremi za rat i samom ratu, u prijevodu se spominje samo priprema, a ispušten je drugi dio rečenice – „sam rat“ (njem. „zwei Hauptabteilungen: solche, die nur orbereitungen zum Kriege sind, und in den Krieg selbst“).

što je i bit postojanja doktrine.<sup>28</sup> Pritom se vodilo uvjetno Clausewitzevom koncepcijom i tadašnjim Zakonom o obrani prema kojem su se sve aktivnosti Oružanih snaga razgraničavale na *pripremu* Oružanih snaga i *uporabu* Oružanih snaga. Sve do donošenja sadašnjeg Zakona o obrani razlikovanja pripreme i uporabe Oružanih snaga nije toliko problematizirano jer je uporabu mogao narediti isključivo predsjednik Republike, to je bila jedina njegova ovlast koju nije mogao prenijeti na ministra<sup>29</sup>. S gledišta vojske i demokratskog nadzora to je bilo stručno utemeljeno i logično rješenje, a sam uzrok tadašnjih i današnjih prijepora treba tražiti, među ostalim, u različitom tumačenju što uporaba Oružanih snaga jest, a što nije.

Pogrešno je i tumačenje da je isključiva ovlast predsjednika za uporabu vojske bila pitanje polupredsjedničkog ili parlamentarnog uređenja. Upravo suprotno, jedinstvo zapovijedanja Oružanim snagama pitanje je struke i demokratskog nadzora nad Oružanim snagama. Naime, neki sudionici javne rasprave ističu da je razlog za oduzimanje isključive ovlasti predsjednika Republike za uporabu Oružanih snaga u činjenici da smo prešli iz polupredsjedničkog u parlamentarni politički sustav. Međutim, to je malo vjerojatan uzrok jer je grananje stvarnog lanca zapovijedanja na više pravaca operacionalizirano tek izmjenama Zakona o obrani iz 2013., odnosno godinama nakon te tranzicije.

Jedna osoba, u našem slučaju predsjednik Republike, a ne više njih na vrhu lanca zapovijedanja, bilo je rješenje kojim se osiguralo jedno od temeljnih načela funkcioniranja vojske, a to je jedinstvo zapovijedanja. Lanac zapovijedanja vojskom mora biti jasan i potpuno depolitiziran, od vojnika strijelca, preko zapovjednika posade i desetine do vrhovnog zapovjednika. Na vrhu lanca zapovijedanja do donošenja sadašnjeg Zakona o obrani nalazio se predsjednik Republike koji nakon dobivanja mandata mora istupiti iz političke stranke kako bi se i formalno i simbolički držali demokratskog određenja o potpuno depolitiziranoj vojsci, što se odnosi i na njezinog vrhovnog zapovjednika. Dodavanjem titule „vrhovni zapovjednik Oružanih snaga“ predsjedniku Republike i formalno je podržana tadašnja zakonska odredba prema kojoj zapovijedati mogu samo zapovjednici. Dakle, iz operativnog lanca zapovije-

<sup>28</sup> U vrijeme nastanka prve Doktrine Oružanih snaga Republike Hrvatske (2011) postojala je neuspješna inicijativa da taj glavni, krovni doktrinarni dokument odobri vrhovni zapovjednik Oružanih snaga slijedeći praksu nekih drugih zemalja (npr. u Austriji o krovnoj doktrini raspravlja savezna vlada, u Sloveniji vojnu doktrinu odobrava vlada, a u Srbiji predsjednik), a upravo zato da bi se postiglo suglasje u prihvaćanju njenih odredbi između vojnih i civilnih struktura. Na koncu ju je ipak odobrio načelnik Glavnog stožera. Manjkavost je takvog pristupa ta što vojska ne može i ne smije internom vojnom doktrinom nametnuti nacionalnoj strateškoj razini procedure potrebne za angažiranje Oružanih snaga. Tako se u doktrini raspravlja o postupanju nakon odluke o uporabi, a procedura i način donošenja ulaznih odluka, zapovijedi, direktiva i naredbi kojima se vojsci zadaju ciljevi, moraju biti riješeni na neki drugi način, što još uvijek nije slučaj.

<sup>29</sup> Čl. 7. st. 4. prethodnog Zakona o obrani (2002) glasi: „Vrhovni zapovjednik može na ministra obrane prenijeti obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, *osim poslova uporabe Oružanih snaga*“ (istaknuo autor).

danja u stručnom i zakonskom smislu automatski su bili izbačeni svi drugi koji nisu imenovani ili raspoređeni na zapovjedne dužnosti.<sup>30</sup>

Tu se u zakonskoj praksi dogodio još jedan presedan: načelniku Glavnog stožera dodijeljena ovlast punog zapovijedanja. Takva je odredba u proturječnosti sa spomenutom i zakonskom i stručnom odredbom da zapovijedati mogu samo zapovjednici, ali i s definicijom punog zapovijedanja. Zakonom su tako velikim dijelom zanemarena stručna stajališta o razlikovanju zapovijedanja i izdavanja zapovijedi po ovlasti čina, administrativnog (upravnog) i operativnog lanca zapovijedanja, o razlikovanju zapovijedanja od drugih oblika rukovođenja te vojne definicije različitih odnosa zapovijedanja i nadzora kao što su puno zapovijedanje, operativno zapovijedanje ili taktičko zapovijedanje. Ponegdje je čak zanemarena i činjenica da je zapovijedanje ovlast pojedinca (a ne organizacije, tijela, zapovjedništva, stožera i sl.). Nijedan vojni stožer, pa tako ni Glavni stožer, ne postoji bez zapovjednika, iako radom stožera rukovodi načelnik stožera. Pojašnjenje tih odnosa nadilazi opseg ovog rada, ali se mora uzeti u obzir u nekom budućem pravnom reguliranju tih pitanja.

Druga važna činjenica za neupitnost potpune depolitizacije vojske jest činjenica da se predsjednik Republike bira izravno, voljom naroda, a zatim i formalno prestaje biti stranačka osoba. Nasuprot tome, dužnost ministra je politička te može biti dodijeljena i bez sudjelovanja u demokratskom izbornom procesu, odnosno voljom mandataru za sastav Vlade. Kada razmatramo potpunu depolitizaciju vojske i demilitarizaciju politike, tu činjenicu moramo imati na umu.

I dok je demokratski nadzor nad Oružanim snagama, koji je prvi put u Hrvatskoj uveden Ustavom iz 2001., gotovo potpuno nestao iz teksta trenutno važećeg Zakona o obrani iz 2013.<sup>31</sup>, uporabi Oružanih snaga izvorni smisao je promijenjen uvođenjem novih, nedefiniranih pojmova, i to ne samo u Zakon o obrani. Umjesto nekadašnjeg pojma uporabe Oružanih snaga, danas je u uporabi nekoliko zakonski nedefiniranih eufemizama: korištenje, angažiranje, pomoć, aktiviranje, djelovanje i sl., koji znatno kompliciraju odluke i procedure. Time se produljuje vrijeme reakcije Oružanih snaga zbog nemogućnosti potpunog zaobilaska ustavne odredbe o predsjedniku kao vrhovnom zapovjedniku Oružanih snaga. Umjesto jasnog razdvajanja nadležnosti, niz odluka o Oružanim snagama mora biti doneseno na prijedlog, uz suglasnost ili uz supotpis, što dodatno znatno komplicira proceduru i lako može dovesti do spora

<sup>30</sup> Usporedbom čl. 70. st. 5. Zakona o obrani iz 2013. („Zapovijedanje i rukovođenje u Oružanim snagama provode vojne osobe raspoređene na *zapovjedne i voditeljske dužnosti*“) i čl. 101. st. 1. Zakona o obrani iz 2002. („Zapovijedanje i rukovođenje u Oružanim snagama provode časnici i dočasnici imenovani i raspoređeni na *zapovjedne dužnosti* u Oružanim snagama“) vidljiv je trend demilitarizacije zapovijedanja i njegovog poistovjećivanja s civilnim rukovođenjem (menadžmentom), kao i općenito miješanje pojmova zapovijedanja i rukovođenja.

<sup>31</sup> Demokratski nadzor nad Oružanim snagama spominje se samo u članku 1. važećeg Zakona o obrani, gdje se navodi da se, među ostalim, ovim Zakonom uređuje i demokratski nadzor nad Oružanim snagama. Međutim, u cijelom Zakonu dalje uopće se ne spominje demokratski nadzor. Prema čl. 81. Ustava (2010), Hrvatski sabor ostvaruje građanski nadzor nad oružanim snagama, iako se prema čl. 7. demokratski nadzor nad oružanim snagama uređuje zakonom.

između sudionika odlučivanja, što se i događa u praksi. Svi ti mehanizmi neupitno su postavljeni u dobroj namjeri zbog međusobne demokratske kontrole i postizanja suglasja oko važnih pitanja, međutim u zakonska rješenja nisu uvršteni i mehanizmi rješavanja mogućih prijepora.

Zakonom o obrani je sve do 2013. bio zaštićen institut jednočelništva odnosno jasnog, nedvojbenog lanca zapovijedanja, koji znači da vojnoj osobi misiju može dodijeliti isključivo jedna i samo jedna osoba. Na najvišoj, strateškoj razini to je bio isključivo vrhovni zapovjednik. Uzrok problema koji je nastao novijim zakonskim rješenjima neshvaćanje je razlike između rukovođenja (menadžmenta) pripremom Oružanih snaga i zapovijedanja kao specifičnog autoritarnog oblika kad je riječ o uporabi.

U modernim obrambenim i vojnim sustavima administrativni (upravni) lanac, koji se bavi pripremom Oružanih snaga, povezuje se s teorijom menadžmenta, dok je operativni lanac, koji se bavi uporabom Oružanih snaga, vezan uz teoriju zapovijedanja. Zapovjednikovo usmjerenje na zapovijedanje ne isključuje potrebu da on mora biti i menadžer jer su časnici po prirodi svoje profesije menadžeri nasilja, ali imaju i odgovornost za povjerena sredstva i ljude. Međutim, nijedna teorija menadžmenta ne daje rješenje kako biti 24 sata odgovoran za zaposlenike, zašto organizacija može biti izložena pogibelji za više ciljeve ili zašto se u procesu može živjeti ili poginuti (Nye 2000). Zato shvaćanje teorije i pojma zapovijedanja umnogome nadilazi njihovo svođenje na jednostavno pravo izdavanja administrativnih zapovijedi ili odluka.

Još jedna specifičnost zapovijedanja i općenito uporabe Oružanih snaga stegovna je i kaznena kažnjivost odbijanja zapovijedi. Vojna osoba može odbiti zapovijed samo u slučaju kada je ona protivna odredbama Ustava i pravilima međunarodnoga ratnog i humanitarnog prava (Zakon o obrani, 2013). Ovdje treba primijetiti da, suprotno nekim mišljenjima, pripadnik Oružanih snaga, od vojnika do načelnika Glavnog stožera, ne smije pri uporabi vojske odbiti protuzakonitu zapovijed. Sa stajališta struke to je logično jer se podrazumijeva da je u vojnim operacijama moguća i primjena nasilja, koja je kažnjiva u normalnim okolnostima, što je još jedna specifičnost zapovijedanja u odnosu prema drugim oblicima rukovođenja.

Nažalost, trenutačna shvaćanja nisu jedinstvena, a posljednjih se godina događalo da bivši i sadašnji vrhovni zapovjednici Oružanih snaga imaju potpuno različito viđenje o zapovijedanju i načinu uporabe vojske. Jedan bivši predsjednik Republike nazvao je postojeći Zakon o obrani neustavnim, a drugi zastupa mišljenje da se on gotovo potpuno isključuje iz lanca zapovijedanja u miru (Pavelić 2015). Na suđenju nakon kornatske tragedije „bivši predsjednik naglasio je da je on operativni zapovjednik vojske tek u slučaju rata, a da u mirnodopsko vrijeme vojskom zapovijeda Generalni stožer“ („Mesić: O tragediji na Kornatu...“, 2012), što je apsurdna tvrdnja iz više razloga. Najvažniji je od njih taj da u tom slučaju u potpunosti dovodimo u pitanje civilni nadzor nad vojskom kao jedno od temeljnih načela funkcioniranja vojske u demokraciji.

Na kraju dolazimo do jednog od najvažnijih prijepora koji proizlazi iz često spominjane rečenice „Ustav jasno kaže kako se zapovijedanje oružanim snagama

uređuje zakonom" (Crnčec 2021) kao argumenta za dokazivanje krivice jedne strane u prijedoru, iako su obje strane u pravu, što i jest pravi problem. S vojnog gledišta drugi je dio problema tumačenja taj što sadašnji Zakon o obrani u stvarnosti uopće ne uređuje zapovijedanje Oružanim snagama kako je predviđeno Ustavom.

Analizom promjena članka 7. Ustava, koji se odnosi na ulogu Oružanih snaga, a koji je s dva jednostavna stavka i 20 riječi u Ustavu iz 1990. narastao na čak 339 riječi u 13 stavaka opsežnijih od jedne kartice teksta, vidljiva je težnja zakonodavca za previše detaljnim uređenjem ovih pitanja. Sve do promjene Ustava 2001. godine zakonom se uređivalo samo i isključivo obrambeno ustrojstvo.<sup>32</sup> Tek s promjenama Ustava 2001. i 2010. godine zakonom se osim obrambenog ustrojstva uređuje, među ostalim, i pitanje zapovijedanja Oružanim snagama, i to ne samo zakonom, nego izrijeком i Ustavom.<sup>33</sup> Nedosljednost u praksi nastaje tek kada sagledamo odredbe članka 1. važećeg Zakona o obrani, koji uređuje puno šira pitanja nego što je predvidio Ustav, što vjerojatno nije sporno. Međutim, sporno može biti to što su Zakonom promijenjeni izvorni ustavni pojmovi. Svakako je na pravnim stručnjacima tumačenje je li time promijenjen i smisao ustavnih odredbi, dok će se autor ovdje zadržati na vojnom shvaćanju tih pojmova.

Tvrđnja autora ovoga rada da Zakonom o obrani nije „jasno uređeno zapovijedanje Oružanim snagama" (Crnčec 2021) temelji se na članku 1. Iz njega se može iščitati da se tim zakonom uređuje zapovijedanje *u* Oružanim snagama, a ne zapovijedanje *nad* Oružanim snagama, kako je propisano Ustavom. U vojnom smislu riječ je o različitim pojmovima. Naime, autor ovog rada kao vojni časnik određenog čina i pod određenim zakonskim uvjetima, kao što je imenovanje na zapovjednu dužnost, može zapovijedati *u* Oružanim snagama (određenim zapovjedništvom, postrojbom ili ustanovom). Međutim, kao i svaki drugi časnik Oružanih snaga, ne može zapovijedati *nad* Oružanim snagama (ili zapovijedati Oružanim snagama) jer je to isključiva ovlast vrhovnog zapovjednika. Time je Zakonom promijenjen smisao izvorne odredbe Ustava, koji možda ne izgleda kao sporan, međutim u eventualnom sudskom procesu i ekspertnom svjedočenju može biti. U stručnom smislu svakako je riječ o različitim pojmovima. Iz toga, suprotno uvriježenom mišljenju, proizlazi i tvrdnja da je Zakonom o obrani uređeno zapovijedanje *u* Oružanim snagama, a ne zapovijedanje *nad* Oružanim snagama.

Prethodna tvrdnja otvara još neka pitanja pri razgraničavanju upravljačkog i operativnog dijela sustava Oružanih snaga. O sustavu Oružanih snaga često govore dužnosnici, ali i struka. Polazeći od teorije, svaki sustav, uključujući i Oružane snage, ima svoju granicu (koja ga izdvaja iz okruženja), strukturu, funkcije i procese. Sagledavanjem tih elemenata možemo naići na još neke nedosljednosti i neuređenosti, prije svega u definiranju granice sustava. Primjerice, zakonska odredba u Zakonu o

<sup>32</sup> Članak 7. Ustava iz 1991. i 1997.: „Obrambeno se ustrojstvo Republike Hrvatske uređuje zakonom" (istaknuo autor).

<sup>33</sup> Članak 7. Ustava iz 2001. i 2010.: „Obrambeno ustrojstvo, zapovijedanje, upravljanje i demokratski nadzor nad Oružanim snagama Republike Hrvatske uređuju se Ustavom i zakonom" (istaknuo autor).

obrani iz 2002., po kojoj su Oružane snage organizirane u Glavni stožer, zapovjedništva, postrojbe i ustanove Oružanih snaga, danas ne postoji, što u upravljanju i rukovođenju takvim sustavom otvara mogućnosti različitog tumačenja što Oružane snage jesu ili nisu.<sup>34</sup>

Ako sagledamo čl. 1. koji opisuje što sve razrađuje Zakon o obrani, ali i čl. 1. Zakona o službi u Oružanim snagama, te ih usporedimo s odredbama Ustava i ranije opisanim prijedorima, u budućem pristupu njihovom rješavanju treba razmotriti i jasnije razgraničavanje što propisuje Ustav, a što zakoni. Naime, Ustavnim zakonom (2010) propisano je da će se zakonima, među ostalim, urediti i pitanja koja se odnose na obranu te na Oružane snage. I dok su sve navedene odredbe toga zakona dosljedno primijenjene u zakonodavstvu, umjesto zakona o Oružanim snagama pribjeglo se naslijeđenom rješenju izrade Zakona o službi u Oružanim snagama. Time je propušteno uređivanje važnih pitanja koja se odnose na Oružane snage svođenjem samo na pitanja službe u Oružanim snagama, što je samo jedan dio okvira njihovog funkcioniranja. Istom analogijom bilo bi pogrešno umjesto Zakona o policiji imati zakon o službi u policiji jer onda uređujemo samo jedan dio funkcioniranja policije. To je još jedno od pitanja za zakonodavca, pravne stručnjake i primjenu nomotehnike u teoriji i praksi.

Iz Zakona o obrani mogu se iščitati i promjene izričaja, ali i proširenje mogućnosti za uporabu i korištenje Oružanih snaga u odnosu prema Ustavu, koje su također pitanje za pravno tumačenje, pa neće biti detaljnije obrazlagane. To se prije svega odnosi na puno šire definiranje mogućnosti korištenja Oružanih snaga jer se ustavne odredbe ne samo razrađuju, nego i znatno proširuju Zakonom, dodatno usložnjavajući ravnotežu civilno-vojnih odnosa. Buduća zakonska rješenja, ali i strateški ciljevi, trebali bi se usmjeriti na razvoj sposobnosti koje nedostaju u civilnoj službi, a ne na njihovo nadomještanje vojnicima jer je u dugoročnom pogledu takav pristup znatno skuplji, a može se negativno odraziti i na spremnost za ostvarenje temeljne uloge vojske.

---

<sup>34</sup> Primjerice, rad Vojne sigurnosno-obavještajne agencije, pitanje nekadašnje Središnjice elektroničkog izviđanja kao jedine postrojbe Oružanih snaga imenovane zakonom (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, 2006) i druga pitanja kojima se navodno jasno razgraničava što čini Oružane snage, a što ne. Različit set propisa o tome tko upravlja, rukovodi i zapovijeda sustavom obrane i sustavom Oružanih snaga kao cjelinama i njihovim pojedinim dijelovima znatno mogu usložiti upravljačke i nadzorne procese, što može biti predmet drugog istraživanja. Pritom se misli na očite poteškoće u razgraničenju i definiranju različitih podsustava: sustava Oružanih snaga, sustava obrane i sustava nacionalne sigurnosti. Ustrojavanjem sustava domovinske sigurnosti upravljački pristupi dodatno su zakomplicirani, a dodana vrijednost takvog pristupa organizaciji je upitna.

## ZAKLJUČAK

Demokratski višestranački sustav jedna je od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava, a Oružane snage depolitizirana su organizacija, čija je uloga zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta i cjelovitosti Republike Hrvatske. S takvom ulogom u državi, organizacija stvorena u svrhu zaštite države paradoksalno mora imati mehanizme koji će je držati pod kontrolom i postaviti čuvanje čuvara koje će osigurati da se sredstvo prisile koristi na legitiman način.

Demokratski nadzor nad Oružanim snagama ne označava samo politički nadzor. Potpuna depolitizacija vojske, ali i demilitarizacija politike uobičajen je standard u demokratskom društvu s uravnoteženim civilno-vojnim odnosima. Svaka višestruka upravljačka struktura dobro funkcionira pod uvjetom jasnog razgraničenja nadležnosti. Kako su osim Glavnog stožera i Ministarstva obrane u sustavu obrane i mnogi drugi dionici – vrhovni zapovjednik, Hrvatski sabor, Vlada, različiti instituti civilnog odnosno građanskog nadzora, obavještajno-sigurnosne agencije i tijela te mnogi drugi, priroda odnosa u tako složenom sustavu, u skladu s različitim ciljevima i agendama, podložna je trenju. Zato ustavni i zakonski okvir ne smije biti temeljen na pretpostavci da će oko svih pitanja koja se odnose na uporabu Oružanih snaga sudionici odlučivanja uvijek postići dogovor. Iskušani i testirani mehanizmi moraju jasno razgraničiti nadležnosti, spriječiti samovolju u odlučivanju o angažiranju Oružanih snaga, ali i moguću blokadu ili usporavanje sustava odlučivanja.

Trenje različitih sila koje se natječu za što više moći i društvenog utjecaja iznjedrilo je različita zakonska i ustavna rješenja, kojima se prilično intuitivno u tom trenutku pokušalo doskočiti problemima uloge, funkcija i misija Oružanih snaga, a ne definiranju dugotrajnijeg i stabilnijeg okvira njihovog djelovanja. Štoviše, stručni pojmovi uloga, funkcija i misija potpuno su pomiješani i koriste se u propisnim okvirima više laički nego stručno. To je vidljivo i iz niza pitanja otvorenih ovim radom, koja mogu biti podloga za druga istraživanja. Zato možemo zaključiti da su pred suvremeni sustav obrane općenito, te sustav upravljanja uporabom Oružanih snaga specifično, postavljena dva opća izazova.

Prvi je izazov raspodjela nadležnosti između tijela državne vlasti, odnosno raspodjela nadležnosti između predsjednika, Vlade i ministarstva te način ostvarenja nadzora zakonodavne nad izvršnom i civilne nad vojnom vlašću. U situaciji u kojoj svi rade sve često se može dogoditi da nitko ne radi ništa. Razlog tome ne mora nužno biti nepoduzetnost, već nejasno dodijeljene ovlasti i odgovornosti. Ovaj izazov treba promatrati kao prirodu *vanjskog* utjecaja na Oružane snage i nadzor nad njima.

Zakon o obrani razradio je mnoge dobre stvari, ali mnoge stvari nisu razrađene dobro. U pitanjima nadzora nad uporabom Oružanih snaga jasnije se treba odrediti o pojmovima koji se ne bi smjeli različito tumačiti u različitim dijelovima obrambenog sustava ili općenito od strane različitih dionika upravljanja obrambenim sustavom. To se prije svega odnosi na pojmove pripreme, uporabe, korištenja, aktiviranja i pomoći Oružanih snaga, odnosno jasnije reguliranje tko i u kojim uvjetima može angažirati Oružane snage, a da to nije u sukobu sa suvremenim znanstvenim i stručnim načeli-

ma. Iskustva iz prošlosti uče nas da ima puno pitanja koja se moraju riješiti sustavno, a ne intuitivno ili od slučaja do slučaja. To nadilazi jednostavan ispravak pogrešaka u Ustavu ili zakonima i zahtijeva puno širu raspravu neopterećenu postojećim rješenjima i postojećim sustavom. Kako je apsolutni rat samo teorijska konstrukcija, a savršeni mir utopijska, raspodjela ovlasti i nadležnosti u modernom upravljanju i uporabi Oružanih snaga ne smije se temeljiti na zastarjelim i neprimjenjivim pogledima na pitanje proglašenja rata i mira ili ratnog i mirnodopskog stanja.

Drugi je važan izazov za budućnost demokratskog nadzora nad Oružanim snagama pitanje definiranja prirode odluka i odlučivanja, tj. sadržaja odluka i normi koje postavljaju zakonodavna i izvršna vlast na institucionalnoj razini, kojima se nadzire operativna razina. Ovaj je izazov *unutarnje* prirode i odnosi se na unutarnje upravljačke procese u obrambenom sustavu i Oružanim snagama kao njegovom dijelu. Pristup po kojem se isti set snaga koristi i za operativnu i za administrativnu namjenu ili isti set snaga i za vojne i za civilne potrebe, iako je na prvi pogled ekonomičan, dugoročno donosi puno više troškova nego dobiti. Drugim riječima, Republika Hrvatska mora jasnije razdvojiti nadležnosti civilnih službi od vojnih, a u okvirima Oružanih snaga operativne snage od institucionalnih. Time će se jasnije razdvojiti i operativni lanac zapovijedanja od administrativnog, odnosno priprema od uporabe Oružanih snaga. Sustav rukovođenja i zapovijedanja time će postati jednostavniji, a upravljačke i kontrolne procedure i procesi znatno brži. Jasnije razdvajanje pojmova uporabe i pripreme Oružanih snaga zahtijevat će i manju uključenost strateške razine u svakodnevne aktivnosti smanjenjem menadžerskih nadzornih mjera u korist upravljačkih.

Sve navedeno ukazuje na to da je u budućim raspravama o sustavu nacionalne sigurnosti te mjestu, ulozi i budućnosti Oružanih snaga potreban cjelovit pristup neopterećen sadašnjim zakonskim rješenjima i sadašnjom organizacijom. Time se mora smanjiti raskorak s najboljim demokratskim modelima i stvoriti idealan omjer između ekonomičnosti i sigurnosti države. Pritom priklanjanje intuitivnim rješenjima treba zamijeniti onima koja su potvrđena u teoriji i praksi, a nemogućnost ili izostanak želje za promjenom ne smije biti pravdan specifičnošću naših okolnosti.

Sustavni pristup budućem rješavanju ovih prijepora mora uključivati prije svega jasno definiranje granica Oružanih snaga i njihovog upravljačkog dijela te njihove strukture, funkcija i procesa. Pitanja tko, za što, kada i kako može upotrijebiti Oružane snage moraju biti nadopunjena pitanjima tko, zašto, kada i kako može to spriječiti i kako spriječiti da eventualni prijepor ne prijeđe u krizu odlučivanja. S obzirom na prirodu kriza, sukoba i rata te iznimno brze promjene okolnosti, ne smijemo se osloniti na rješenja koja odgovaraju samo sadašnjem trenutku. Samo cjelovitim, sustavnim pristupom možemo uspostaviti i razvijati moderan sustav civilnog demokratskog nadzora i razriješiti aktualne prijepore oko nadležnosti upravljanja Oružanim snagama.



## LITERATURA

- Ackoff, Russell. 1974. *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*. New York: John Wiley & Sons.
- Bajruši, Robert. 2015. Izvor iz Vlade za Jutarnji 'Predsjednica koja zapovijeda u miru? Bio bi to apsolutizam!' *Jutarnji list*, 14. svibnja. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/izvor-iz-vlade-za-jutarnji-predsjednica-koja-zapovijeda-u-miru-bio-bi-to-apsolutizam-385702> (pristupljeno 24. travnja 2022.).
- Besley, Timothy i James A. Robinson. 2010. Quis Custodiet Ipsos Custodes? Civilian Control Over the Military. *Journal of the European Economic Association* 8(2-3): 655–663.
- Clausewitz, Karl von. 1997. *O ratu*. Zagreb: MORH.
- Crnčec, Zlatko. 2021. Profesor Ustavnog prava Mato Palić proziva admirala Hranja: 'On se politički svrstao i izgubio kredibilitet'. *Novi list*, 4. studenog. [https://www.novolist.hr/novosti/ustavni-strucnjak-si-dao-truda-analizirao-sukob-milanovica-i-banozica-pa-dosao-do-sokantnog-zakljucka/?meta\\_refresh=true](https://www.novolist.hr/novosti/ustavni-strucnjak-si-dao-truda-analizirao-sukob-milanovica-i-banozica-pa-dosao-do-sokantnog-zakljucka/?meta_refresh=true) (pristupljeno 24. travnja 2022.).
- Doktrina Oružanih snaga Republike Hrvatske – privremena publikacija. 2011. Zagreb: Glavni stožer OSRH.
- Dörner, Dietrich. 1997. *The Logic of Failure: Recognizing and Avoiding Error in Complex Situations*. New York: Basic Books.
- Gharajedaghi, Jamshid. 2006. *Sustavsko razmišljanje – Upravljanje kaosom i složenošću: platforma za kreiranje poslovne arhitekture*. Varaždin: Stanek.
- Gharajedaghi, Jamshid. 2011. *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity: A Platform for Designing Business Architecture*. Burlington: Morgan Kaufmann.
- Huntington, Samuel P. 2000. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge – London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- J. C., Hina. 2015. Dogovorili se Kolinda i Milanović: „Oluja“ će se ipak slaviti dva dana, najprije u Zagrebu pa u Kninu. *Index.hr*, 20. svibnja. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/Dogovorili-se-Kolinda-i-Milanovic-Oluja-ce-se-ipak-slaviti-dva-dana-najprije-u-Zagrebu-pa-u-Kninu/821076.aspx> (pristupljeno 22. travnja 2022.).
- Jurasić, Marinko. 2015. Tko naređuje Hrvatskoj vojsci: U miru četiri zapovjednika, u ratu jedan. *Večernji list*, 11. svibnja. <https://www.vecernji.hr/vijesti/u-miru-oruzane-snage-imaju-cetiri-zapovjednika-1004792> (pristupljeno 27. travnja 2022.).
- Kazneni zakon. *Narodne novine* 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21.
- Knežević, Lidija. 2013a. Josipović (privremeno) stopirao obrambene zakone. *Obris*, 6. lipnja. <https://obris.org/hrvatska/josipovic-privremeno-stopirao-obrambene-zakone/> (pristupljeno 25. travnja 2022.).

- Knežević, Lidija. 2013b. Saborski Odbor za obranu o Zakonu o obrani i Zakonu o službi u OSRH. *Obris*, 31. siječnja. <https://obris.org/hrvatska/saborski-odbor-za-obranu-o-zakonu-i-obrani-i-zakonu-o-sluzbi-u-os-rh/> (pristupljeno 25. travnja 2022.).
- Knežević, Lidija. 2015. „Zašto bi predsjednica zabranila OS sudjelovanje u proslavi pobjede?” *Obris*, 12. svibnja. <https://obris.org/hrvatska/zasto-bi-predsjednica-zabranila-os-sudjelovanje-u-proslavi-pobjede/> (pristupljeno 27. travnja 2022.).
- Kolinda je protiv, a Kotromanović za mimohod, ali čiju će zapovijed poslušati general Drago Lovrić? 2015. *Jutarnji list*, 11. svibnja. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vojna-parada-razdora-kolinda-je-protiv-a-kotromanovic-za-mimohod-ali-ciju-ce-zapovijed-poslusati-general-drago-lovric-384514> (pristupljeno 27. travnja 2022.).
- Kovačević: Svaka vlast neodgovorna jer nije donijela Pravilnik o obredima u OSRH. 2021. N1, 3. studenog. <https://n1info.hr/video/n1-studio-uzivo/kovacevic-svaka-vlast-neodgovorna-jer-nije-donijela-pravilnik-o-obredima-u-osrh/> (pristupljeno 24. travnja 2022.).
- Mesić: O tragediji na Kornatu ne znam ništa, a Lucić me o svemu izvijestio tek nakon što je poslao vojsku. 2012. *Jutarnji list*, 8. svibnja. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/crna-kronika/mesic-o-tragediji-na-kornatu-ne-znam-nista-a-lucic-me-o-svemu-izvijestio-tek-nakon-sto-je-poslao-vojsku-1522650> (pristupljeno 29. travnja 2022.).
- Nacrt strateškog pregleda obrane. 2012. Zagreb: Ministarstvo obrane Republike Hrvatske.
- Nye, Roger H. 2000. *Command. Brassey's Encyclopedia of Land Forces and Warfare*, ur. Franklin D. Margiotta. Washington: Brassey's Inc.
- Pavelić, Boris. 2015. Mesić: U miru vojskom zapovijeda Vlada; Josipović: Zakon o obrani neustavan. *Novi list*, 12. svibnja. <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/mesic-u-miru-vojskom-zapovijeda-vlada-josipovic-zakon-o-obrani-neustavan/> (pristupljeno 20. travnja 2022.).
- Predsjednik Milanović na obilježavanju obljetnice ustrojavanja GMB HKoV-a u Kninu: Glavni zadatak HV-a je obrana hrvatskog teritorija i stanovništva. 2022. *Ured predsjednika Republike Hrvatske*, 1. travnja. <https://www.predsjednik.hr/vijesti/predsjednik-milanovic-na-obiljezavanju-obljetnice-ustrojavanja-gmb-hkov-a-u-kninu-glavni-zadatak-hv-a-je-obrana-hrvatskog-teritorija-i-stanovnistva/> (pristupljeno 13. travnja 2022.).
- Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske. 2010. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, 15. lipnja. <https://sabor.hr/hr/prijedlog-promjene-ustava-republike-hrvatske-predlagatelj-odbor-za-ustav-poslovnik-i-politicki>.
- Senge, Peter M. 2009. *Peta disciplina: principi i praksa učeće organizacije*. Zagreb: Mozaik knjiga.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. *Narodne novine* 73/2017.
- Strateški plan Ministarstva obrane za razdoblje 2020. – 2022. 2019. Ministarstvo obrane RH. <https://www.morh.hr/strateski-plan-ministarstva-obrane-za-razdoblje-2020-2022/> (pristupljeno 27. travnja 2022.).

Strateški pregled obrane. *Narodne novine* 43/2018.

Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine* 41/2001.

Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine* 85/2010.

Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske. *Narodne novine* 121/2010.

Zakon o obrani. *Narodne novine* 33/2002.

Zakon o obrani. *Narodne novine* 73/13, 75/15, 27/16, 110/17, 30/18, 70/19.

Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske. *Narodne novine* 79/2006.

Zakon o službi u OSRH. *Narodne novine* 73/13, 75/15, 50/16, 30/18, 125/19.

Zakon o sustavu domovinske sigurnosti. *Narodne novine* 108/2017.

Žunec, Ozren. 1998. *Rat i društvo: ogledi iz sociologije vojske i rata*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk – Hrvatsko sociološko društvo.

# CAUSES AND EFFECTS OF DISPUTES OVER THE EMPLOYMENT AND USE OF THE ARMED FORCES OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Tomislav Kovačić

## SUMMARY

In modern democratic societies armed forces are subordinate to the will of the civil government. The democratic control of the Croatian Armed Forces (CAF) became a constitutional term in 2001. Since then, the legislature has established, changed or amended a scope of authority to employ the CAF and to control its employment. An intuitive, simplified and situational approach to these issues has led to different interpretations of authority and responsibility for command and control of the CAF. A consequence of such an approach is the creation of significant constitutional and legal disputes among various stakeholders in decision-making processes at the national strategic level of command.

This research paper investigates the causes and effects of these disputes and points out the inconsistency and contradiction of some of the resolutions. It also discusses the need for a unified understanding of the concepts of command and management of the CAF as well as its preparation and employment.

In addition, the author emphasizes some additional issues which should be taken into account in a systemic and transdisciplinary approach to these disputes in the future.

**Keywords:** armed forces, democratic control, authority, use and employment of the Croatian Armed Forces.