
Ovlasti za odlučivanje o djelovanju oružanih snaga – između političke tendencioznosti i sustavnih deficita

STJEPAN DOMJANČIĆ

Hrvatsko vojno učilište “Dr. Franjo Tuđman”

Sažetak

Politički prijevori između hrvatske Vlade i predsjednika Republike posljednjih pet godina znatno su obilježili politički život u Hrvatskoj. Ti prijevori obuhvaćaju vrlo široko područje i različite teme, ali budući da se ovlasti Vlade i predsjednika dominantno isprepleću u sigurnosnoj, obrambenoj i vanjskoj politici, politički prijevori posebno su izraženi upravo u tim područjima. Iako su njihovi višegodišnji sukobi oko različitih tema na tim područjima djelovanja i odlučivanja postali dio hrvatskog političkog folklor, pa su neke njihove izjave već stekle kulturni status u javnosti te se u svakodnevnoj komunikaciji koriste kao replike iz kulturnih filmova (“plameni jazavac”, “pedesetogodišnji šmrkavac”), pozadina sukoba nije ni jednostavna ni banalna. Sukob nije pretežno rezultat osobnosti involviranih aktera ni odabranog političkog stila, već ukazuje na sustavne deficite. U ovom radu analiziraju se ustavna i zakonska rješenja oko ovlasti za odlučivanje o djelovanju Oružanih snaga te politička praksa koja je posljednjih pet godina obilježena čestim sporovima. Analiza pokazuje kako su uzroci sukoba u nekonzistentnim zakonskim rješenjima te u sustavnoj političkoj praksi koja ustavne norme primjenjuje redukcionistički i tendenciozno, a kohabitaciju svodi na političko bojno polje.

Cljučne riječi: Oružane snage, predsjednik, Vlada, ovlasti, kohabitacija

Uvod

Odnos vojske i politike, civilno-vojni odnosi, upravljanje i zapovijedanje u Oružanim snagama i nad Oružanim snagama, pitanje ovlasti i odgovornosti, ustavnih odredbi, zakonske razrade i šarolike prakse, sve su to teme koje su proteklih deset godina vrlo često bile u fokusu javnosti te izazivale prijevore i žestoke političke sukobe. Oni su se naročito intenzivirali od 2020. godine, otkada svjedočimo tzv.

“tvrdoj kohabitaciji”.¹ Neki od prijedora svodili su se na politički obračun predsjednika i ministra obrane² i često su se odnosili na pojedinačne slučajeve, a ne sustavne probleme. Primjerice, žestok je sukob izbio kad je ministar umirovio zapovjednika Počasno-zaštitne bojne, a predsjednik je to pokušao spriječiti, ali bez uspjeha. Poslije su uslijedili različiti potezi aktera tog sukoba, koji se nisu doimali racionalnima, već više postupanjem iz inata – ministar odbija isplatiti dnevnicu vojnicima angažiranim po odluci vrhovnog zapovjednika, a predsjednik zabranjuje ministru da sudjeluje u vojnoj svečanosti. Tako su pripadnici Oružanih snaga u provedbi pojedinih vojnih svečanosti sudjelovali dvaput – jednom za predsjednika, a drugi put za ministra kako se njih dvojica ne bi susrela. No iako ti slučajevi svjedoče o bitnim deficitima u odnosima vojske i politike (ili politike prema vojsci), njihov je doseg ipak prilično ograničen te je više izraz osebnog političkog stila nego što ukazuje na sistemske probleme. Međutim, istina je da duboki sistemski nedostaci postoje, a mnogi slučajevi, od kojih neki i nisu bili toliko javno eksponirani jer im nedostaje medijske atraktivnosti, govore tomu u prilog. Čak je i jedna skandalozna izjava u predsjedničkoj kampanji, kojom je vojska *de facto* pozvana na otkazivanje poslušnosti vrhovnom zapovjedniku,³ vrlo brzo zaboravljena iako se radi o izravnoj negaciji demokratskih standarda u nadzoru nad oružanim snagama, kakva nije viđena od vremena Franje Tuđmana.⁴

¹ Termin “tvrda kohabitacija” upotrijebio je premijer i predsjednik HDZ-a Andrej Plenković kako bi najavio razdoblje koje nas čeka u političkom životu nakon što je tadašnji kandidat lijevice i lijevog centra za predsjednika Republike Zoran Milanović pobijedio kandidatkinju HDZ-a i tadašnju predsjednicu Kolindu Grabar-Kitarović.

² To je bilo osobito izraženo dok je ministar obrane bio Mario Banožić (2020.-2023.).

³ Predsjednički kandidat HDZ-a Dragan Primorac na predizbornom skupu u Splitu 31. listopada 2024. godine: “Što se tiče Tihomira Kundida i ostalih časnika Hrvatske vojske, ja ih ovom prilikom pozivam, to su časni ljudi, da strah ostave sa strane i da ne prihvate ovakvo ponašanje, da izađu s istinom, pa ako i budu umirovljeni ili smijenjeni, jer on tim prijeti, oni će mojim imenovanjem na funkciju predsjednika u veljači 2025. godine, biti vraćeni kao časni i pošteni ljudi” (<https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/primorac-pozvao-generale-na-neposluh-ja-cu-vas-vratiti-na-funkcije-foto-20241031>).

⁴ Ozren Žunec je u nizu eseja, poslije objavljenih u knjizi *Rat i društvo – ogledi iz sociologije vojske i rata* (1998), upozorio na zabrinjavajuće pojave u odnosima vojske i politike u 1990-ima. Upozorava kako se “civilni nadzor nad vojskom ne ostvaruje izgradnjom institucija koje bi pripremale i omogućavale primjenu zapadnog modela, nego politizacijom vojske”. Na to su, ističe, utjecali ratni uvjeti u kojima se razvija profil “rodoljubnog vojnika”, a ne profesionalnog, kakvog predstavlja zapadni model. Civilni nadzor u praksi se “ostvaruje ponajprije sredstvima strategije politizacije vojske (...) Hrvatska vojska prolazi kroz transformacijske procese kojima postaje klijent vladajuće stranke”. Sve do 2002. godine vojnim osobama bilo je dopušteno političko djelovanje i mogle su biti članovi političkih stranaka. Zakonom o službi u Oružanim snagama iz 2002. godine to je izričito zabranjeno. Prethodni Zakon o službi u Oružanim snagama, koji

U ovome radu cilj mi je pokazati kako se u upravljanju, zapovijedanju i nadzoru nad Oružanim snagama ekscesi i sukobi ne događaju zbog neracionalnog i destruktivnog ponašanja aktera (iako ima i toga), već zato što je sustav institucionalno ustrojen tako da neminovno generira takve pojave.

U radu se analizira nekoliko situacija iz kojih je vidljivo da sustav civilno-vojnih odnosa u Hrvatskoj sadrži više spornih elemenata koji se mogu osporiti s ustavnopravnog gledišta, ali koji ne mogu proći ni sa stajališta zaštite demokratskih standarda, ni sa stajališta postizanja optimalnih organizacijskih rješenja, a ni sa stajališta koje uvažava specifičnost položaja i funkcije vojske. U radu se analizira proces odlučivanja i nadležnosti u angažiranju vojske izvan granica države, angažiranje vojske u tzv. nevojnim aktivnostima u zemlji te konzekvence različitog tumačenja i primjene instituta suodlučivanja različitih političkih aktera u pojedinim situacijama.

Djelovanje vojske izvan granica države

U čl. 7. Ustava Republike Hrvatske navedena je temeljna uloga Oružanih snaga,⁵ spomenuta je mogućnost pomoći savezničkih država u slučaju potrebe,⁶ regulirane su nadležnosti za odlučivanje o prihvaćanju pomoći država saveznica dopuštanjem dolaska njihovih oružanih snaga te ovlasti za odlučivanje o angažiranju hrvatskih oružanih snaga u različitim situacijama – u pružanju pomoći napadnutim državama saveznicama, u pružanju humanitarne pomoći i u sudjelovanju na vojnim vježbama i obuci u drugim državama, reguliran je dolazak oružanih snaga država saveznica radi pružanja humanitarne pomoći, i radi provedbe obuke i vježbe te angažiranje hrvatskih oružanih snaga u nevojnim aktivnostima u zemlji (protupožarna zaštita, zaštita i spašavanje, pomoć policiji). Oružane snage Republike Hrvatske mogu prijeći granicu i djelovati preko granica na temelju odluke Hrvatskoga sabora, koju predlaže Vlada nakon prethodne suglasnosti predsjednika Republike (dalje u tekstu: predsjednik). Isto vrijedi i za odlučivanje o ulasku oružanih snaga savezničkih država u Republiku Hrvatsku. Iznimka su aktivnosti obuke, vježbe te pružanje humanitarne pomoći, o čemu odluku donosi Vlada uz prethodnu suglasnost predsjednika. Kod navedenih situacija obvezna suglasnost predsjednika proizlazi iz njegove dužnosti

je donesen 1995. godine, sadržavao je samo odredbu prema kojoj je djelatnim vojnim osobama zabranjeno sindikalno i stranačko organiziranje u Oružanim snagama (čl. 9.).

⁵ “Oružane snage Republike Hrvatske štite njezin suverenitet i neovisnost te brane njezinu teritorijalnu cjelovitost” (čl. 7. st. 1. Ustava Republike Hrvatske).

⁶ “Republici Hrvatskoj pomoć u zaštiti suvereniteta i neovisnosti te obrani teritorijalne cjelovitosti mogu pružiti i države saveznice, u skladu sa sklopljenim međunarodnim ugovorima” (čl. 7. st. 2. Ustava RH).

vrhovnog zapovjednika.⁷ Ovlast za odlučivanje Sabora u samo nekim situacijama⁸ proizlazi iz osjetljivosti takvog angažmana, koji može imati potencijal za kreiranje slike o općoj politici za koju je nadležan parlament,⁹ radi ostvarivanja svoje ustavne uloge nadzora nad Oružanim snagama¹⁰ te, u konačnici, radi potencijalne opasnosti izazivanja ratne prijetnje.¹¹ Uloga Sabora u odnosu na Oružane snage ograničena je njegovom općom pozicijom (radi se o predstavničkom tijelu čija je temeljna uloga zakonodavna)¹² s koje nadzire egzekutivu, u užem i širem smislu, ali ne preuzima njezinu funkciju. To nedvojbeno proizlazi iz Ustava RH kojim je propisano da je u Hrvatskoj državna vlast ustrojena “na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu” (...) te da načelo diobe vlasti “uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom”.¹³ Dakle, nema nikakve dvojbe kako je ograničavanje parlamenta na donošenje odluka kojima se izražava politika, vrši nadzor te, općenito, daje zakonodavni okvir za djelovanje drugih tijela u područjima njegove nadležnosti primjereno i u skladu s općim demokratskim standardima. Kad se radi o ovlastima predsjednika propisanim Ustavom, možemo ustvrditi kako one (u razmatranom segmentu) uvažavaju poziciju predsjednika kao vrhovnog zapovjednika, ali i, što je još važnije, akceptiraju njegovu temeljnu ulogu u političkom životu zemlje i u političkom sustavu, a koja je izražena u čl. 94. Ustava:

Predsjednik Republike Hrvatske predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu.

Predsjednik Republike brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti.

*Predsjednik Republike odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.*¹⁴

⁷ “Predsjednik Republike vrhovni je zapovjednik oružanih snaga Republike Hrvatske” (čl. 100. st. 1. Ustava RH).

⁸ Te situacije su pružanje ili primanje pomoći u slučaju napada i ostale aktivnosti koje se ne mogu podvesti pod obuku, vježbe ili pružanje humanitarne pomoći.

⁹ Hrvatski sabor: “donosi akte kojima izražava politiku Hrvatskoga sabora” (čl. 80. t. 5. Ustava RH).

¹⁰ Hrvatski sabor: “ostvaruje građanski nadzor nad oružanim snagama i službama sigurnosti Republike Hrvatske” (čl. 80. t. 7. Ustava RH).

¹¹ Hrvatski sabor: “odlučuje o ratu i miru” (čl. 80. t. 4. Ustava RH).

¹² “Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj” (čl. 70. Ustava RH).

¹³ Čl. 4. Ustava RH.

¹⁴ Ovomu se može dodati kako upravo predsjednik ima najveći legitimitet u hrvatskom političkom sustavu jer je jedini politički akter na nacionalnoj razini izabran na općim izborima.

S obzirom na poziciju Sabora kao predstavničkog tijela građana i na njegovu zakonodavnu funkciju te s obzirom na ulogu predsjednika kao vrhovnog zapovjednika i na njegovu vrlo naglašenu odgovornost u obrani neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti države, a u kontekstu činjenice da je državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti, nema nikakve sumnje da sva rješenja kojima se reguliraju ovlasti za odlučivanje o djelovanju Oružanih snaga moraju polaziti od tih temeljnih pozicija Sabora i predsjednika.

Međutim, druge odredbe čl. 7. Ustava (naizgled) relativiziraju tako utvrđene nadležnosti. Tako se u čl. 7. st. 7. predviđa mogućnost da predsjednik uskrati suglasnost nekom od navedenih angažmana Oružanih snaga, a u tom slučaju odluku donosi Sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika (umjesto uobičajene natpolovične većine). Ustav dalje ne razrađuje što se događa ako dođe do takve situacije, već je to prepušteno zakonu.

Kad predsjednik kaže “ne”

U jesen 2024. godine Vlada je predložila donošenje odluka o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga u više aktivnosti u inozemstvu,¹⁵ između ostalog i Prijedlog odluke o sudjelovanju Oružanih snaga Republike Hrvatske u NATO aktivnosti za sigurnosnu i obučnu potporu Ukrajini (NSATU). Predsjednik Republike prethodno je dao suglasnost na sve odluke osim na tu.¹⁶ Slijedom toga, Vlada je Prijedlog odluke dostavila Saboru da se o njoj izjasni dvotrećinskom većinom, ali odluka nije dobila potrebnu podršku u parlamentu. Ta situacija otvorila je više pitanja, na koja ni danas nema jednoznačnog odgovora, što znači da je moguće ponavljanje sličnog scenarija u budućnosti, ali da ishod ne mora nužno biti isti. Dio pravnih stručnjaka i političkih analitičara smatrao je kako je Vlada poslala Prijedlog odluke u neustavni postupak jer o predmetnome Sabor uopće ne treba odlučivati s obzirom na to da se ne radi o pravoj vojnoj misiji, o uporabi oružane sile, već o obuci, o če-

¹⁵ Radilo se o ukupno 13 odluka.

¹⁶ Predsjednik Republike dao je prethodnu suglasnost za 12 odluka. Dio suglasnosti odnosi se na nastavak sudjelovanja pripadnika OSRH u operacijama NATO-a KFOR i SEA GUARDIAN, u misiji NATO-a u Iraku te na nastavak sudjelovanja u aktivnostima stalne NATO-ove skupine protuminskih snaga. Isto tako, predsjednik Republike dao je suglasnost za nastavak sudjelovanja u tri operacije Europske unije, tri operacije UN-a i jednoj operaciji koalićijskih snaga pod vodstvom SAD-a, suglasnost za prelazak granice Republike Hrvatske u okviru mogućeg angažiranja i brzog raspoređivanja deklariranih snaga NATO-a te vojnih kapaciteta za brzo raspoređivanje Europske unije. Predsjednik Republike također je suglasan s nastavkom, odnosno s proširenim sudjelovanjem pripadnika OSRH u aktivnostima ojačane prednje prisutnosti kopnenih snaga NATO-a koje se raspoređuju u četiri granične zemlje Saveza: Litvi, Poljskoj, Mađarskoj i Bugarskoj (priopćenje iz Ureda predsjednika).

mu ne odlučuje Sabor, već Vlada uz suglasnost predsjednika. Prema tome, u ovom slučaju predsjednik je uskraćivanjem suglasnosti stavio točku na provedbu te aktivnosti i Sabor više ne može odlučivati o njoj.¹⁷ Nasuprot tomu, drugi su smatrali kako je Vlada ispravno postupila šaljući Prijedlog odluke na odlučivanje Saboru jer je u ovom slučaju ključno to što Oružane snage prelaze granicu, a upravo je taj čin prelaska granice onaj moment koji govori u prilog stavu da odluku o tome treba donijeti Sabor. “Kako je prelazak vojske preko granica države jedna od najozbiljnijih mogućih situacija, tu situaciju treba vrlo dobro kontrolirati. Prelazak granice nije operativna, nego politička odluka, a takvu odluku mora donijeti najviše predstavničko tijelo, dakle Sabor.” Tako je svoj stav argumentirao Đorđe Gardašević s Pravnog fakulteta u Zagrebu. Budući da se radi o imanentno političkoj odluci, treba je donijeti parlament, koji time ostvaruje i svoju nadzornu funkciju nad Oružanim snagama, a ne oni koji su odgovorni za operativno vođenje. Argument kako se ne radi o borbenoj misiji Gardašević ne smatra ključnim. Daleko su važnije političke implikacije, a to je upravo ono što naglašava i predsjednik.¹⁸ Kad se radi o odredbama iz čl. 7. Ustava kojima se propisuje sudjelovanje Oružanih snaga u obuci i vježbama,¹⁹ a za koje nije potrebna odluka Sabora, već Vlade uz suglasnost predsjednika, Gardašević kaže da se radi o jasno navedenim iznimkama, “jer je za očekivati da su u praksi takve vježbe i obuke vrlo česte te da nije potrebno otežavati odobrenje jer se ionako radi o savezima kojih RH već jest član ili je u postupku da to postane pa je strateška ‘politička’ odluka o tome već donesena” (Duka, 2024).

¹⁷ Ovakvo stajalište zastupali su, između ostalog, bivši hrvatski predsjednik i profesor prava Ivo Josipović te politički analitičar Žarko Puhovski. Josipović je tada rekao: “Toga nema u Ustavu. Pitam se kako to da najprije Vlada šalje u neustavni postupak na odlučivanje i, isto tako, zašto predsjednik Republike to pušta. Ne znam je li itko čitao Ustav u ovoj zemlji? Takvo dvotrećinsko odlučivanje je u slučaju kada se ide u pravu vojnu misiju, uporabu oružane sile. Kada je riječ o obuci, nema u Ustavu tog dodatka o dvotrećinskoj većini. Možda je to pogrešno, ali naprosto ne postoji.” Slično je rezonirao i Puhovski, koji smatra da je predsjednik “mogao riješiti ovaj problem s doslovce jednim pismom Ustavnom sudu u kojem bi rekao da Ustav sasvim jasno govori da nema potrebe za dvotrećinskom većinom jer je u ovom slučaju odluka predsjednika konačna” (Duka, 2024).

¹⁸ “Mnogi veliki ratovi započeli su i nepromišljenim logističkim ili savjetničkim misijama koje su se kasnije pretvarale u vojne intervencije, a potom i u velike ratne sukobe. Hrvatska na rat u Ukrajini ni na koji način ne može bitno utjecati, niti ga može zaustaviti. Ali, promišljenom i odgovornom politikom državnih vlasti može spriječiti širenje rata prema hrvatskim granicama i osigurati mir i sigurnost svim hrvatskim građanima” (priopćenje iz Ureda predsjednika, 2024).

¹⁹ Odredba čl. 7. st. 8. Ustava glasi: “Oružane snage Republike Hrvatske mogu prijeći granice Republike Hrvatske radi vježbi i obuke u okviru međunarodnih organizacija kojima je Republika Hrvatska pristupila ili pristupa na temelju međunarodnih ugovora te radi pružanja humanitarne pomoći, na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike Hrvatske.”

Zagovornici stava kako Sabor o navedenom uopće nije trebao odlučivati (odnosno da nije bio ovlašten za odlučivanje o predmetnom prijedlogu odluke) temeljili su ga na doslovnom, ali i izoliranom tumačenju ustavne odredbe (čl. 7. st. 8.), dok je Gardašević spomenutu odluku stavio u širi kontekst ostalih ustavnih odredbi, ali i u kontekst smisla ustavnih odredbi o upravljanju i nadzoru nad Oružanim snagama te potencijalnih političkih implikacija koje iz ovakve ili onakve odluke mogu uslijediti, a na koje ustavna norma mora imati konzistentan odgovor. Već i sama činjenica da je prijedlog odluke o predmetnoj aktivnosti izazvao takav politički potres, dramatično upozorenje predsjednika u kojem spominje velike ratove iz prošlosti do kojih je došlo zbog nepromišljenih odluka, nemogućnost izglasavanja odluke natpolovičnom većinom (što je do tada bila ustaljena, gotovo rutinska praksa) pa sve do neuspjelog pokušaja izglasavanja odluke dvotrećinskom većinom, a sve to praćeno velikom kampanjom pokušaja pridobivanja zastupnika i javnosti za svoju poziciju, govori kako se ne radi ni o kakvoj uobičajenoj, rutinskoj, obučnoj zadaći, već o vrlo osjetljivom političkom pitanju. A ako je tako, onda je nedvojbeno da svoj stav o tome treba izreći Sabor.

No bez obzira na to, time je riješen samo dio problema koji se tiče predmetne problematike. A što da je Sabor usprkos predsjednikovu protivljenju donio odluku dvotrećinskom većinom? Bi li se aktivnost iz navedene odluke provela i kako bi se provela? I Sabor, i predsjednik, i Vlada imaju svoje, Ustavom propisane nadležnosti, koje proizlaze iz naravi političkog sustava, koje su imanentne predstavničkoj demokraciji i koje uvažavaju načelo podjele vlasti. Izvršna vlast ne može posezati za nadležnostima zakonodavne vlasti, ali ni obrnuto. Samom činjenicom da Hrvatski sabor donese odluku o upućivanju Oružanih snaga preko granice ne prestaje nadležnost predsjednika kao vrhovnog zapovjednika nad Oružanim snagama. Svojom odlukom Sabor je iskazao svoj politički stav, dao je zeleno svjetlo provedbi aktivnosti koju je predložila Vlada, ali time nije derogirana funkcija vrhovnog zapovjednika. Da bi Oružane snage provele aktivnost za koju je parlament dao političku privolu, potrebna je akcija vrhovnog zapovjednika, odnosno njegova naredba. Tu ulogu ne mogu preuzeti ni Sabor ni Vlada jer oni nemaju prerogative zapovjednika. Odredbe Zakona o obrani koje razrađuju ove situacije (prelazak granice i djelovanje oružanih snaga preko granice, pružanje pomoći državama saveznicama, odnosno državama članicama EU-a, pomoć u izgradnji međunarodne sigurnosti i sl.) propisuju kako “predsjednik naređuje uporabu Oružanih snaga na temelju odluke Hrvatskog sabora”.²⁰ Štoviše, predsjednik može već upućene snage povući u Hrvatsku bez odluke Hrvatskog sabora, čak i bez prijedloga i suglasnosti ministra obrane, ako procijeni

²⁰ Odredbe čl. 46. do čl. 54. Zakona o obrani (“Narodne novine”, br. 73/13, 75/15, 27/16, 110/17 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 30/18, 70/19, 155/23 i 136/25).

da su pripadnici Oružanih snaga izloženi pogibelji.²¹ Iz svega toga proizlazi kako na inicijativu Vlade o izlasku vojske izvan granica države na neku aktivnost (koja nije rutinska, uobičajena poput vojne vježbe ili obuke, a koja se provodi u okviru nekog savezničkog aranžmana o kojemu se Hrvatski sabor prethodno ionako očitovao)²² Hrvatski sabor reagira političkom odlukom u kojoj izražava svoje slaganje s tom inicijativom, odnosno prijedlogom, ali tu odluku ne provodi jer to nije u njegovoj nadležnosti. Odluku može provesti samo predsjednik kao vrhovni zapovjednik. Sabor ne može naložiti predsjedniku provedbu odluke jer bi time izašao iz okvira svojih ovlasti kao zakonodavnog tijela. Uz navedeno treba istaknuti i to kako uskraćivanje predsjednikove suglasnosti na prijedlog Vlade treba promatrati u kontekstu sveukupne pozicije predsjednika u političkom sustavu. On svoju ulogu u ovom konkretnom slučaju ne vrši (samo) kao vrhovni zapovjednik, već kao predsjednik koji sudjeluje u oblikovanju i provođenju vanjske politike, a odluka o upućivanju ili neupućivanju Oružanih snaga izvan granica zemlje je (i) vanjskopolitička odluka.

Kako zaobići vrhovnog zapovjednika?

Što je, međutim, sa situacijama u kojima je ovlast za angažiranje Oružanih snaga prebačena na Vladu i ministra obrane? Sve navedene situacije u Zakonu u obrani podvedene su pod termin “uporaba Oružanih snaga”, dok su situacije o kojima će sada biti riječi pokrivene terminom “korištenje i pomoć Oružanih snaga”.²³ O “korištenju i pomoći” odluku donosi Vlada ili ministar obrane. Konkretno, kad se radi o korištenju Oružanih snaga u slučaju katastrofa, odluku donosi Vlada na prijedlog ministra obrane, a kad se radi o korištenju Oružanih snaga u slučaju velikih nesreća, odluku donosi ministar obrane.²⁴ Isto tako, ministar odlučuje o korištenju Oružanih snaga za pružanje pomoći lokalnoj zajednici i institucijama civilnog društva u realizaciji humanitarnih projekata i projekata od općeg interesa.²⁵ U situacijama

²¹ Čl. 55. st. 3. Zakona o obrani. Upravo slijedom te odredbe Zakona o obrani predsjednik je 2. ožujka 2026. godine donio odluku o povlačenju hrvatskih vojnika iz Iraka i Libanona, a nakon što su SAD i Izrael napali Iran. “Vodeći brigu o sigurnosti hrvatskih vojnika koji se nalaze u misijama u zemljama Bliskog istoka, donio sam odluku o povlačenju sedmorice hrvatskih vojnika iz Iraka i jednog vojnika iz Libanona te sam zapovjedio načelniku Glavnog stožera OSRH da odmah pokrene aktivnosti povlačenja hrvatskih vojnika.

Pozivam Vladu RH da u okviru svoje nadležnosti poduzme sve potrebne mjere radi zaštite i povratka hrvatskih građana koji su se zatekli na području vojnih aktivnosti” (izjava predsjednika Republike od 2. ožujka 2026.).

²² Recimo u postupku ratifikacije međunarodnog sporazuma.

²³ O terminološkoj zbrci koju je proizvelo ovo razlikovanje uporabe od korištenja i pomoći s mnogim političkim implikacijama detaljno piše Kovačić (2021).

²⁴ Čl. 59. Zakona o obrani.

²⁵ Čl. 64. Zakona o obrani.

kada odluke donosi Vlada ili ministar, za njihovu provedbu zadužen je načelnik Glavnog stožera. Dakle, kao što je u slučajevima kad odluku donosi Sabor, nadležnost nad provedbom odluke u rukama predsjednika (vrhovnog zapovjednika), koji izdaje naredbu (načelniku Glavnog stožera, jer on je u njegovu lancu zapovijedanja), tako je u ovim situacijama predviđeno da odluku Vlade ili ministra provede načelnik Glavnog stožera. Predsjednik se tu ne pojavljuje, osim što su ga Vlada i ministar dužni izvijestiti o svojim odlukama. Znači li to da predsjednik u situacijama kad se Oružane snage koriste u ove svrhe (“korištenje i pomoć”) nema ovlasti? Nipošto! I to iz najmanje dva razloga: prvo, predsjednik je vrhovni zapovjednik, cijelo vrijeme i u svim situacijama. Njegova uloga vrhovnog zapovjednika ne može biti anulirana odlukom Vlade ili ministra obrane. Drugo, procedure odlučivanja o “korištenju i pomoći” Oružanih snaga propisane su Zakonom o obrani, a nižim aktom (zakonom) ne mogu se derogirati odredbe višeg akta (Ustava). Sa spomenutim odredbama Zakona o obrani prema kojima odluke Vlade i ministra provodi načelnik Glavnog stožera postoji i dodatni problem. Kad govorimo o zapovijedanju Oružanim snagama, Vlada i ministar nisu u zapovjednom lancu. Glavni stožer jest tijelo ustrojeno u okviru Ministarstva obrane, ali je i dio Oružanih snaga. Načelnik Glavnog stožera ima ovlast zapovijedanja u Oružanim snagama i on je u zapovjednom lancu kojem je na čelu predsjednik kao vrhovni zapovjednik. Ministar obrane ni Vlada nisu u zapovjednom lancu.²⁶ Oni donose bitne odluke kojima utječu na

²⁶ Ovdje treba upozoriti i na sam smisao zapovijedanja. “Jedinstvo zapovijedanja Oružanim snagama pitanje je struke i demokratskog nadzora nad Oružanim snagama” (Kovačić, 2021, str. 30). Kovačić smatra kako je rješenje iz Zakona o obrani prije 2013. godine vrlo jasno definiralo da je “jedna osoba, u našem slučaju predsjednik Republike, a ne više njih na vrhu lanca zapovijedanja”. Time 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. Pritom Kovačić dodaje i koji je smisao, u ovom kontekstu, predsjednikova čina napuštanja političke stranke nakon što je izabran na dužnost – “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 zakonska odredba prema kojoj zapovijedati mogu samo zapovjednici” (*ibid.*). Promjena na koju Kovačić ukazuje dalekosežnija je i zahtijevala bi dublju elaboraciju, ali ovdje ćemo spomenuti samo to kako je zakonskim rješenjem do 2013. godine ministar obrane bio u zapovjednom lancu te je vrhovni zapovjednik ostvarivao svoju funkciju zapovijedanja preko ministra (u mirnodopsko vrijeme), a u slučaju da ministar ne provodi naloge vrhovnog zapovjednika, on bi svoju funkciju mogao vršiti izravno te tražiti utvrđivanje odgovornosti ministra. To je rješenje inaugurirano Zakonom o obrani donesenim 2002. godine, u kontekstu napuštanja polupredsjedničkog sustava. Međutim, ono je ipak dvojbeno s aspekta dosljedne izgradnje parlamentarnog političkog sustava. Zanimljivo je kako su relativno krupne izmjene zakonskog okvira koji se odnosi na resor obrane provedene 2002. te 2013. godine, oba puta kad je na vlasti bila koalicija lijevoga centra (SDP s partnerima).

Oružane snage, primjerice odluke koje se odnose na opremanje Oružanih snaga i ukupno stanje u njima, ali ne zapovijedaju Oružanim snagama.²⁷ Bez obzira na to što zakonske odredbe ne spominju ulogu predsjednika u “korištenju i pomoći” Oružanih snaga, predsjednik ima pravo u svakom se trenutku uključiti i obustaviti neku od takvih aktivnosti Oružanih snaga. Moguće je rješenje donošenje općenite naredbe predsjednika o korištenju Oružanih snaga kojom bi ovlastio načelnika Glavnog stožera za operativnu provedbu, ali i u tom slučaju on bi u svakom trenutku imao pravo intervenirati i narediti prestanak aktivnosti. Predsjednik je svakako (u mirnodopsko vrijeme) ograničen u svojoj funkciji vrhovnog zapovjedanja time da ne može uporabiti vojsku ako ne postoji odgovarajuća politička odluka (Sabora, Vlade), ali, s druge strane, Sabor i Vlada također su ograničeni u provedbi svojih političkih odluka pozicijom predsjednika. Pritom je važno da se ta pozicija predsjednika odnosi na njegovu ulogu vrhovnog zapovjednika, kojom je izravno odgovoran za djelovanje Oružanih snaga. Međutim, često se zaboravlja njegova uloga sukreatora vanjske politike, koja se, doduše, spominje u kontekstu imenovanja veleposlanika, ali ta uloga, što nije manje važno, treba doći do izražaja i prilikom kreiranja prijedloga odluka Vlade kojima će ići pred Sabor, a koji se tiču djelovanja Oružanih snaga, jer imaju i svoje vanjskopolitičke implikacije. Kad bi predsjednik bio uključen u tu fazu kreiranja prijedloga odluke (dakle u kreiranje vanjske politike, što mu je ustavna ovlast), svih ovdje navedenih problema sigurno bi bilo daleko manje.

²⁷ O tome je predsjednik vrlo izravno govorio u ožujku 2026. nakon što je ministar obrane bio u bilateralnom posjetu Izraelu. “Ne mogu mu (ministru obrane Anušiću, op. a.) zabraniti da negdje ide, ali se neću suzdržati od komentara kada vidim da je nešto štetno i nemoralno. On može biti kolega, ali u zapovjednoj strukturi i hijerarhiji vrhovni zapovjednik je vrhovni zapovjednik. Mi nismo ista politička razina, nismo sugovornici. (...) Nismo ravnopravni. Moj i njegov mandat nisu isti. On može kupiti neku glupost za Hrvatsku vojsku, a ja to ne mogu spriječiti” (Predsjednik Milanović: Ne mogu zabraniti ministru..., 11. ožujka 2026.). Predsjednik radi distinkciju između nadležnosti Ministarstva obrane (kao tijela Vlade), koje je zaduženo za opremanje vojske, i predsjednika kao vrhovnog zapovjednika. “Ako ministar obrane ili bilo tko želi ući u tu vrstu aranžmana s Izraelom, nabavu tzv. Davidove pračke, to znači da je potrebna i suradnja Hrvatske vojske – ljudi iz Glavnog stožera, iz postrojbi, iz sustava zapovjedanja – sa izraelskom vojskom. Tako mi Boga, to se neće dogoditi. Hrvatska vojska, mojom zapoviješću, neće sudjelovati u tome” (Predsjednik Milanović upozorio..., 24. ožujka 2026.). Takvo viđenje nadležnosti dijeli i ministar obrane – “Predsjednik je zabranio suradnju Oružanih snaga s oružanim snagama Izraela. Drugim riječima, nemoguće je pregovarati o tome (o kupnji izraelskog sustava protuzračne obrane Davidova pračka, op. a.) kad Oružane snage imaju zabranu kupovine. Zaključak možete donijeti sami. Nije stvar što ja hoću ili neću, svašta bi ja u životu htio. Neke stvari mogu napraviti, neke ne mogu. Ove ne mogu. Ako sam naveo činjenicu da je predsjednik zabranio, onda ne može biti opcija jer nema smisla razgovarati o nečemu što ne možemo kupiti” (Dnevnik.hr, 2026).

Kad vojska izađe na granice

Posljednjih nekoliko godina često se spominjala potreba angažiranja Oružanih snaga u tzv. nevojnim aktivnostima, odnosno u konkretnom slučaju u zaštiti granice od ilegalnih migracija.²⁸ Stranka Most godinama zagovara izlazak vojske na granice i njezino djelovanje, zajedno s policijom, na zaustavljanju ilegalnih migrantskih tokova.²⁹ Slično traže i Hrvatski suverenisti te mnogi drugi zastupnici i političke stranke, mahom iz desnog političkog spektra.³⁰ Odredbe Zakona o obrani koje se odnose na potencijalno angažiranje vojske u takvim aktivnostima izmijenjene su 2016. godine,³¹ dakle u vrijeme kad je Most bio dio vladajuće koalicije. Tim izmjenama dodan je članak 62.a koji propisuje:

- (1) *Oružane snage mogu pružati potporu policiji u zaštiti državne granice u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadzor državne granice.*
- (2) *Odluku o pružanju potpore Oružanih snaga policiji iz stavka 1. ovoga članka donosi Vlada, na prijedlog ministra obrane i uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike.*

Vlada je prijedlog te dopune Zakona o obrani obrazložila na sljedeći način:

Imajući u vidu dosege migrantske krize s kojima se trenutačno suočavaju države na tzv. balkanskoj ruti, kao i druge države članice Europske unije, radi što učinkovitije zaštite državne granice Republike Hrvatske koja je ujedno i vanjska granica Europske unije te osiguranja nesmetanog obavljanja poslova koji su u nadležnosti policije, nužnim se, iznimno, zbog sigurnosnih i/ili humanitarnih razloga, ukazuje potreba otvoriti mogućnost za pružanje potpore policiji u zaštiti državne granice u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadzor državne granice, a sve u cilju otklanjanja moguće ugroze suvereniteta Republike Hrvatske.

²⁸ Korištenje vojske za zaštitu granice od ilegalnih migracija postalo je od 2015. godine vrlo aktualna tema u mnogim državama Europe. O trendu militarizacije granice, posebice o tzv. *hard* i *soft* militarizaciji, opširnije u Zorko *et al.* (2023). O migracijama i prilagodbama sigurnosne politike i u Jakešević (2017) te Jakešević i Tatalović (2016).

²⁹ Primjerice, Nikola Grmoja, saborski zastupnik Mosta, na konferenciji za novinare: “(...) ne treba čekati migrantski val, nego vojska mora odmah izaći na granicu, jer treba odmah razviti načine postupanja i sinergijsko djelovanje hrvatske policije i vojske koja bi im trebala pomoći” (Most, 2020).

³⁰ Marijan Pavliček iz Hrvatskih suverenista kaže kako nema rješenja problema ilegalnih migracija “bez vojske i ograde na granicama”, a Nino Raspudić, danas nezavisni zastupnik (a nekada član Mosta): “Prvi smo u Saboru rekli da je potrebno postaviti vojsku na kritične dijelove hrvatske državne granice i da se nipošto ne smijemo dovesti u situaciju da ilegalne migrante registramo u Hrvatskoj, jer ćemo te ljude morati silom držati u Hrvatskoj iako oni žele dalje prema razvijenim europskim zemljama” (Index, 2023).

³¹ Zakon o dopuni Zakona o obrani (“Narodne novine”, br. 27/2016).

Stoga se ovim Prijedlogom zakona propisuje da Oružane snage Republike Hrvatske mogu pružati potporu policiji u zaštiti državne granice u skladu s posebnim zakonom kojim se uređuje nadzor državne granice i da odluku o pružanju potpore Oružanih snaga Republike Hrvatske policiji donosi Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog ministra obrane i uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike Hrvatske i vrhovnog zapovjednika Oružanih snaga Republike Hrvatske.³²

Dakle, dopuna Zakona ide upravo u onom smjeru u kojem je to više aktera s desnog političkog spektra i iniciralo (i obrazlagalo svoj prijedlog), a prvenstveno Most, koji je u tome bio najdosljedniji i koji je tada, kao dio vladajuće koalicije, imao priliku to i provesti u djelo. Vrlo jednostavno, tom dopunom propisano je kako Oružane snage mogu pružati potporu policiji u zaštiti državne granice, a odluku o tome donosi Vlada (na prijedlog ministra obrane) uz prethodnu suglasnost predsjednika. Vidljivo je kako je procedura odlučivanja identična kao i kod obučnih i vježbovničkih aktivnosti (kad se Oružane snage upućuju u inozemstvo), ali se razlikuje od situacija kad se Oružane snage koriste u slučaju katastrofa i velikih nesreća. Naime, prije smo utvrdili kako je za te aktivnosti, koje se u Zakonu o obrani podvode pod termin “korištenje i pomoć”, predsjednik izostavljen iz lanca odlučivanja, već ga se samo izvješćuje, dok je u ovoj situaciji (korištenje Oružanih snaga kao pomoć policiji) potrebna njegova suglasnost. Zašto je ovdje primijenjena drukčija logika? Očito je predlagatelj te dopune bio svjestan moguće osjetljivosti “policijskog” angažmana vojske, te je odgovornost ipak htio podijeliti s predsjednikom. Međutim, suštinski problem time nije riješen. Člankom 7. st. 10. Ustava RH³³ izriekom se navodi mogućnost korištenja Oružanih snaga u potpori policiji:

U slučajevima predviđenim u člancima 17. i 101. Ustava, Oružane se snage mogu, ako to zahtijeva narav pogibelji, koristiti kao pomoć policiji i drugim državnim tijelima.

Koji su to slučajevi iz čl. 17. i 101. Ustava? Članak 17. navodi sljedeće slučajeve: doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velike prirodne nepogode, a članak 101. navodi ratno stanje, slučaj neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države te situaciju kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti. Dakle, samo u tim slučajevima Oružane snage mogu se koristiti kao pomoć policiji i drugim državnim službama. Odredba čl. 62.a Zakona o obrani koja omogućuje angažiranje Oružanih snaga kao pomoć policiji uopće ne spominje ustavne preduvjete takvog angažmana. Dapače, samo obrazloženje dopuna Zakona govori o učinkovi-

³² Prijedlog Zakona o dopuni Zakona o obrani (Vlada RH, 2016).

³³ Zanimljivo je kako se ta ustavna odredba uopće ne spominje u Vladinu prijedlogu Zakona o dopuni Zakona o obrani.

tom nadzoru granice i pomoći u obavljanju poslova iz nadležnosti policije. Nema tu govora o ratnom stanju, stanju neposredne ugroženosti, o nemogućnosti da tijela državne vlasti redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, što bi trebali biti preduvjeti vojnog angažmana. Čak i u vrijeme kad je tzv. balkanska migrantska ruta bila izuzetno aktivna³⁴ i kad je kroz Hrvatsku prošlo više stotina tisuća migranata, ne može se reći da je i jedan od Ustavom navedenih preduvjeta za angažiranje vojske bio ispunjen. Zoran Milanović kao predsjednik Vlade u vrijeme najizraženije migrantske krize dosljedno je odbijao ideju angažmana vojske na granici, ali i dok je bio u opoziciji – 2016. godine, kad se ta tema aktualizirala.³⁵ Jednako tako i u svom mandatu predsjednika nije pokazivao sklonost angažiranju vojske na policijskim zadaćama.³⁶ Iako je navedena dopuna Zakona o obrani uvedena za mandata Vlade predvođene HDZ-om, ni HDZ-ova vlada zapravo nikad nije bila sklona toj ideji angažmana vojske na granici, a sama dopuna Zakona o obrani pokazuje se tek kao ustupak koalicijskom partneru – Mostu. Da je tomu tako, govori i činjenica kako i deset godina nakon što ta zakonska odredba postoji, ona nikad nije bila primijenjena, iako su stranke desnice više puta tražile njezinu aktivaciju. Nedvojbeno je kako dopuna Zakona o obrani (čl. 62.a) nije u skladu s Ustavom (čl. 7. st. 10), a toga je očito svjesna i izvršna vlast, koja se zbog političkog oportunizma odlučila na kompromis – zakonsku odredbu ne dirati, ali je i ne provoditi.

Angažiranje vojske za takve zadaće (koje navode čl. 17. i 101. Ustava) može biti izuzetno osjetljivo. Kad je još prije nekoliko desetljeća vojska sve češće izlazila iz svoje uobičajene funkcije i fokusiranosti na obranu zemlje od mogućega vojnog ugrožavanja izvana, a što se događalo u kontekstu proširivanja vojne dimenzije sigurnosti, upozoravalo se da će takvo redefiniranje klasične misije vojske i približavanje onomu što se općenito drži zadaćama policije izazvati otpor vojnih profesionalaca i najviših časnika (Janowitz, 1974). Trend povećane militarizacije područja upravljanja u krizama (Etkin *et al.*, 2011; Zorko *et al.*, 2023) u smislu jačanja uloge vojske u aktivnostima koje nisu pretežno klasične vojne prirode sadrži i dodatnu opasnost: ako vojska za takve aktivnosti ne bude razvijala namjenske sposobnosti, već će koristiti isključivo postojeće vojne, moglo bi doći do jačanja tradicionalnih vojnih koncepcija rješavanja kriznih situacija, što bi militariziralo politički i društveni prostor. Treba još spomenuti kako je jedna od najtrajnijih društvenih uloga

³⁴ Tijekom 2015. godine zapadnobalkanska migrantska ruta bila je vrlo aktivna i njome su prošle stotine tisuća migranata.

³⁵ Na konferenciji za novinare u sjedištu SDP-a izjavio je: “Slanje vojske na granicu je fiksacija nekolicine ljudi koji imaju fetiš na uniforme” (SDP, 2016).

³⁶ Prilikom obilaska državne granice prema BiH 6. studenoga 2023. godine rekao je: “Što se tiče vojske na granici, to nije realno niti potrebno. Jednom kad se krene tim putem da vojska bude na granici teško se iz toga iščupati” (Ured predsjednika, 2023).

oružanih snaga, bez obzira na različite povijesne i političke okolnosti, njihova funkcija graditelja nacije. To se manifestiralo na dva načina: izravno, kao sredstvo kojim je nacija ujedinjena uporabom sile ili je postignuta neovisnost o stranim uzurpatorima te neizravno, kao sredstvo promoviranja nacionalnog jedinstva, posebice preko opće vojne obveze. Takvim, nevojnim zadaćama, a posebice policijskim, vojsci se oduzima ta gotovo mitska uloga te joj se dodjeljuju zadaće koje nemaju ni približno takav kapacitet stvaranja i održavanja povezanosti s društvom (Domjančić, 2013).

Politička vlast u demokratskom sustavu mora voditi računa o tome da se nasilje, koje je prirodni ambijent djelovanja vojske,³⁷ ne prelije u političku zajednicu.³⁸ Upravo stoga u Ustav su ugrađeni određeni “osigurači” kako bi se na najmanju moguću mjeru svele opasnosti od zloupotrebe vojske izvan njezine temeljne, prirodne uloge. Vidjeli smo kako Ustav navodi prilično precizno i restriktivno uvjete pod kojima se vojska može angažirati u tzv. policijskim zadaćama (čl. 17. i 101. Ustava). Međutim, uz to u čl. 100. st. 4. navedeno je:

U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države Predsjednik Republike može, uz supotpis predsjednika Vlade, narediti uporabu oružanih snaga iako nije proglašeno ratno stanje.

Dakle, ovdje se radi o situacijama koje su navedene u čl. 17. i 101. Ustava, a u kojima bi se moglo angažirati vojsku, ali čak i u tim slučajevima koji su, osim rata, najopasniji po zajednicu angažiranje vojske nije nimalo rutinska i jednostavna stvar – o angažmanu odlučuje predsjednik, ali samo uz supotpis predsjednika Vlade (što znači da se radi o suodlučivanju). Stoga je još čudnija odredba čl. 62.a Zakona o obrani, koja bi trebala proizlaziti iz ustavne norme koja izrijeком govori kako je za angažiranje vojske u takvim situacijama nužna odluka predsjednika i supotpis (suodlučivanje) premijera, jer ide potpuno drugim smjerom te posve izostavlja predsjednika iz procesa odlučivanja.

(Su)odlučivanje i kohabitacija

Institut suodlučivanja u procesu političkog odlučivanja nije specifičan samo za područja obrane i sigurnosti – znamo da taj institut postoji i da također izaziva prijepore u području vanjske politike (imenovanje veleposlanika) ili pravosuđa (izbor pred-

³⁷ Huntington (1994) kaže kako je vojska institucija koja provodi menadžment nasilja.

³⁸ Vojska se od svih drugih institucija političke zajednice razlikuje po tome što je jedina institucija civilnog stanja kojoj su medij prirodno stanje i masivno nasilje, dok su sve druge institucije namijenjene djelovanju u okviru civilnog stanja. Upravo se zato vojska već i na prvi pogled znatno razlikuje od ostalih institucija političke zajednice čiji funkcionalni dio predstavlja (njezini su pripadnici uniformirani, posebno su školovani i uvježbani, imaju dio vrednota i normi koje ne dijele s drugim pripadnicima zajednice itd.) (Žunec, 1998, str. 45).

sjednika Vrhovnog suda). U nekim slučajevima proces počinje aktivnostima Vlade (i njezinih tijela), a u drugima aktivnostima predsjednika. Kad se radi o angažiranju vojske i o imenovanju (zapravo izboru) veleposlanika, prijedlog kreće od Vlade, a kad se radi o izboru predsjednika Vrhovnog suda, prijedlog kreće od predsjednika. Stav je Vlade³⁹ kako se funkcije predlaganja i odlučivanja trebaju strogo odvojiti. Odnosno, ako Vlada ima ovlast predlaganja, a predsjednik odlučivanja (što čini davanjem suglasnosti ili aktom imenovanja nekoga na dužnost), predsjednik nema ingerencije utjecati na fazu procesa predlaganja, odnosno na predlagatelja, već samo reagirati po načelu “uzmi ili ostavi”. Dakle, prema takvom razumijevanju, kad Vlada dostavi predsjedniku prijedlog s popisom veleposlanika, on ga može prihvatiti ili odbaciti, ali ne može sudjelovati u njegovu kreiranju. Isto tako, kad Vlada dostavi prijedlog da se vojska angažira u nekoj aktivnosti u inozemstvu, predsjednik može dati suglasnost ili je uskratiti, ali ne sudjeluje u kreiranju prijedloga. S druge strane, to bi značilo da predsjednikov prijedlog predsjednika Vrhovnog suda Sabor (odnosno parlamentarna većina) može prihvatiti ili odbiti, ali da na taj prijedlog ne može utjecati. Takvo razumijevanje instituta suodlučivanja suštinski je pogrešno i ne uvažava cjelovit smisao ustavnih rješenja. Ako je predsjednik vrhovni zapovjednik Oružanih snaga,⁴⁰ ako sudjeluje u oblikovanju i provođenju vanjske politike,⁴¹ ako sudjeluje u usmjeravanju rada sigurnosnih službi⁴² itd. i ako se uza sve to radi o političkoj osobi izrazito snažnog legitimiteta, jer je jedini izabran na nacionalnoj razini na općim i neposrednim izborima, zakonska rješenja te praksa i tumačenja koja idu za tim da sve te prerogative predsjedničke dužnosti svedu na “carlschmittovsku”⁴³ dihotomiju “prijatelj – neprijatelj”, “da – ne”, “može – ne može” površna su i neutemeljena. Davanje suglasnosti ili čin supotpisivanja samo su tehnička manifestacija političke činjenice da su se sudionici procesa odlučivanja usuglasili. Konzultiranje i usuglašavanje nije negiranje nečije ovlasti predlaganja, već čin političke zrelosti. Na taj način politički prostor postaje više prostor pregovora, dogovora i kompromisa, što je poželjno u zajednici, a manje prostor grubih podjela i sukobljavanja. Pitanje je, međutim, koji oblik političkog djelovanja spomenuti akteri smatraju (za sebe) probitačnijim?

³⁹ Ovo se odnosi na Vladu pod predsjedanjem Andreja Plenkovića u razdoblju u kojem je na dužnosti predsjednika Republike Zoran Milanović, dakle od 2020. godine.

⁴⁰ Čl. 100. Ustava.

⁴¹ Čl. 99. st. 1. Ustava.

⁴² Čl. 103. st. 1. Ustava.

⁴³ Carl Schmitt njemački je politolog koji određenje rata povezuje s pojmom političkoga. Prema Schmittu, političko razlikovanje zapravo je razlikovanje između prijatelja i neprijatelja. Ono daje ljudskim radnjama i motivima politički smisao (Schmitt, 1943, str. 1). Kriterij političkoga u intenzitetu je grupiranja prijatelj – neprijatelj. Politički odnosi posljedica su egzistencijalnog ugrožavanja ljudi i zajednica u kojima žive, pa su, dakle, određeni razlikovanjem prijatelj – neprijatelj.

Zaključak

Provedena analiza pokazuje kako sustav civilno-vojnih odnosa u Hrvatskoj sadrži više spornih elemenata koji se mogu osporiti s ustavnopravnog gledišta, ali koji ne mogu proći ni sa stajališta zaštite demokratskih standarda, ni sa stajališta postizanja optimalnih organizacijskih rješenja, a ni sa stajališta koje uvažava specifičnost položaja i funkcije vojske.

Iz svega navedenoga proizlazi kako politički prijepori oko ovlasti za odlučivanje o angažiranju vojske u pojedinim situacijama (i onima koje se odnose na aktivnosti u inozemstvu i onima koje se odnose na tzv. nevojne aktivnosti u zemlji) nisu rezultat (samo) konfliktnog i neracionalnog ponašanja pojedinih političkih aktera, već i nekonzistentnog, pa i tendencioznog zakonskog reguliranja koje nema uporište u Ustavu. Tendencioznog zato što je evidentno kako se u svim slučajevima radi o pokušajima zaobilaznja ili umanjivanja uloge predsjednika. Naravno da je potpuno legitimno, s aspekta različitih političkih pozicija, težiti jačanju i učvršćenju vlastite pozicije u odnosu na poziciju drugoga subjekta. U tome smislu kohabitacija može biti vrlo izazovna te zahtijevati kontinuirano balansiranje između zadržavanja vlastite političke vjerodostojnosti i spremnosti na kompromis kako bi politički sustav uopće mogao funkcionirati u onim segmentima u kojima su nadležnosti podijeljene. Međutim, u ovdje analiziranim slučajevima ne radi se o uobičajenim izazovima kohabitacije (pa ni "tvrde" kohabitacije, kako ju je svojedobno nazvao Andrej Plenković), već o sustavnoj praksi koja je svoj izraz našla i u zakonskim rješenjima.

Svi ovdje navedeni deficiti koji čine tu sustavnu praksu mogu utjecati na slabljenje učinkovitosti vojske jer se vojsku izvlači iz njezine prirodne pozicije (nacionalne institucije, simbola jedinstva nacije, graditelja nacije itd.) i čini je se dijelom političke arene, gotovo je tjerajući da se opredjeljuje za nekog od aktera političkog odlučivanja. U krajnje ogoljenoj formi to je u predizbornoj kampanji učinio jedan od predsjedničkih kandidata (što smo prije spomenuli). Taj slučaj nije opasan kao izoliran incident, nastao u specifičnim okolnostima politički nabijene atmosfere predizborne kampanje, opasan je zato što je posljedica političke klime koja se sustavno kreirala i gradila pet godina. Kad politička vlast u svom djelovanju u odnosu na vojsku izađe iz okvira koji predviđa liberalni model nadzora te dovede u pitanje vojni profesionalizam i profesionalnu vojnu autonomiju, tada će se neminovno pojaviti opasnost prelijevanja političkih i društvenih sukoba na vojno područje, a time dolazi do slabljenja učinkovitosti vojne organizacije.

Kompleksnost problema koji su u ovom radu analizirani zahtijeva sustavan pristup koji bi uključio reviziju zakonskih rješenja, jačanje institucionalnih mehanizama upravljanja i nadzora nad oružanim snagama, kao i edukaciju involviranih aktera. Ali pretpostavka svega toga je politička osviještenost da problem postoji i spremnost da se s njime suočimo i da ga riješimo. Dosadašnja praksa pokazuje kako

takva spremnost ne postoji, već se preferira stanje stvari koje generira ili pospješuje političke sukobe, jer se u takvoj atmosferi lakše izgradi politički imidž i predstavi vlastita politička pozicija u odnosu na poziciju drugoga. U hrvatskom političkom prostoru birači spremnost na sukob honoriraju više od spremnosti na kompromis. Stoga bi izlazak iz tog političko-vojnog labirinta prepunog zamki zahtijevao državnički pristup umjesto dnevnopolitičkih kalkulacija.

LITERATURA

- Dnevnik.hr (2026) *Anušić o Davidovoj prački koju Milanović ne želi: "Imamo nekoliko činjenica..."* (25. ožujka 2026.). [online]. Dostupno na: <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/anusic-nekoliko-cinjenica-o-davidovoj-pracki---971039.html> (pristupljeno: 26. 3. 2026.).
- Domjančić, S. (2013) "Vojne sposobnosti u nevojnim aktivnostima – mogućnosti i ograničenja" u *V. Konferencija Hrvatske platforme za smanjenje rizika od katastrofa: Zbornik radova*. Zagreb: Hrvatska platforma za smanjenje rizika od katastrofa, str. 141-149.
- Duka, Z. (2024) "Je li glasanje o NSATU misiji u Saboru neustavno?", *Lupa – stvari pod povećalom*. [online]. Dostupno na: <https://lupa.lupiga.com/politika-i-drustvo/je-li-glasanje-o-nsatu-misiji-u-saboru-neustavno> (pristupljeno: 26. 11. 2025.).
- Etkin, D. et al. (2011) *The Military and Disaster Management: A Canadian Perspective on the Issue*. [online]. Dostupno na: <http://www.crhnet.ca/resources/onlinebook/etkin.pdf> (pristupljeno: 4. 12. 2025.).
- Huntington, S. P. (1994) *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil–Military Relations*. Cambridge, Massachusetts – London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Index (2023) *Ćipe iz DP-a: U Hrvatsku ulaze mladi ljudi, ratno sposobni. To se zove dezerterstvo*. [online]. Dostupno na: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/cipe-iz-dpa-hrvatska-vojska-nema-sto-raditi-na-granici/2505413.aspx> (pristupljeno: 1. 12. 2025.).
- Izjava predsjednika Republike (2026) *Izjava predsjednika Republike Zorana Milanovića povodom vojne intervencije u Iranu i eskalacije sukoba na Bliskom istoku* (2. ožujka 2026.). Ured predsjednika Republike Hrvatske. [online]. Dostupno na: <https://www.predsjednik.hr/vijesti/izjava-predsjednika-republike-zorana-milanovica-povodom-vojne-intervencije-u-iranu-i-eskalacije-sukoba-na-bliskom-istoku/> (pristupljeno: 26. 3. 2026.).
- Jakešević, R. (2017) "Migration and security policy of the Republic of Croatia" u M. Bobić i S. Janković (ur.) *Towards understanding of contemporary migration. Causes, consequences, policies, reflections*. Faculty of Philosophy, University of

- Belgrade, str. 177-196. [online]. Dostupno na: <https://isi.f.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2019/03/Towards-Understanding-of-Contemporary-Migration.pdf> (pristupljeno: 17. 12. 2025.).
- Jakešević, R. i Tatalović, S. (2016) "Securitization (and de-securitization) of the European refugee crisis: Croatia in the regional context", *Teorija in Praksa*, 53 (5), str. 1246-1264. [online]. Dostupno na: https://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/tip/jakesevic_idr.pdf?sfvrsn=2 (pristupljeno: 17. 12. 2025.).
- Janowitz, M. (1974) *The Profesional Soldier. A Social and Political Portrait*. New York i London: The Free Press-Collier Macmillan.
- Kovačić, T. (2021) "Uzroci i učinci prijevora o ovlastima i nadležnostima za uporabu i korištenje Oružanih snaga Republike Hrvatske", *Polemos*, 24 (2), str. 13-40.
- Most (2020) *Vojska mora odmah izaći na državnu granicu i postići sinergijsko djelovanje s policijom*. [online]. Dostupno na: <https://most-hrvatska.hr/2020/03/03/vojska-mora-odmah-izaci-drzavnu-granicu-postici-sinergijsko-djelovanje-s-policijom/> (pristupljeno: 1. 12. 2025.).
- Predsjednik Milanović (2026) *Ne mogu zabraniti ministru obrane da negdje ide, ali se neću suzdržati od komentara kada vidim da je nešto štetno i nemoralno*. [online]. Dostupno na: <https://www.predsjednik.hr/vijesti/predsjednik-milanovic-ne-mogu-zabraniti-ministru-obrane-da-negdje-ide-ali-se-necu-suzdrzati-od-komentara-kada-vidim-da-je-nesto-stetno-i-nemoralno/> (pristupljeno: 26. 3. 2026.).
- Schmitt, C. (1943) *Pojam politike i ostale razprave*. Zagreb: Izdanje Matice hrvatske.
- SDP (2016) *Slanje vojske na granicu...* [online]. Dostupno na: <https://sdp.hr> (pristupljeno: 26. 11. 2025.).
- Tportal (2024) *Primorac pozvao generale na neposluh: Ja ću vas vratiti na funkcije!* [online]. Dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/primorac-pozvao-generale-na-neposluh-ja-cu-vas-vratiti-na-funkcije-foto-20241031> (pristupljeno: 26. 11. 2025.).
- Ured predsjednika (2023) *Predsjednik Milanović nakon obilaska državne granice prema BiH... Priopćenje*. [online]. Dostupno na: <https://www.predsjednik.hr/vijesti/predsjednik-milanovic-nakon-obilaska-drzavne-granice-prema-bih-zadovoljan-sam-radom-policije-nije-potrebna-vojska-na-granici/> (pristupljeno: 26. 11. 2025.).
- Ured predsjednika (2024) *Predsjednik Republike protivi se sudjelovanju pripadnika OSRH u misiji potpore Ukrajini. Priopćenje*. [online]. Dostupno na: <https://www.predsjednik.hr/vijesti/predsjednik-republike-protivi-se-sudjelovanju-pripadnika-osrh-u-misiji-potpore-ukrajini/> (pristupljeno: 26. 11. 2025.).
- Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014).
- Vlada RH (2016) *Prijedlog Zakona o dopuni Zakona o obrani*. (Prihvaćeno na sjednici 18. 12. 2016.) [online]. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//223-08.pdf> (pristupljeno: 1. 12. 2025.).

- Zakon o obrani (“Narodne novine”, br. 73/13, 75/15, 27/16, 110/17 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 30/18, 70/19, 155/23 i 136/25).
- Zakon o obrani (“Narodne novine”, br. 23/95, 33/95, 105/99 i 128/99).
- Zakon o obrani (“Narodne novine”, br. 33/02, 58/02, 76/07 i 153/09).
- Zakon o dopuni Zakona o obrani (“Narodne novine”, br. 27/2016).
- Zorko, M., Mikac, R. i Yoder, R. (2023) “ Militarization of borders: migration flows and the Schengen regime”, *Estudios Fronterizos*, 24, str. 1-25. [online] Dostupno na: <https://doi.org/10.21670/ref.2316127> (pristupljeno: 17. 12. 2025.).
- Žunec, O. (1998) *Rat i društvo – ogledi iz sociologije vojske i rata*. Zagreb: Naklada Jeksenski i Turk.

Stjepan Domjančić

DECISION-MAKING POWERS REGARDING
THE ACTIVITIES OF THE ARMED FORCES
– BETWEEN POLITICAL BIAS AND SYSTEMIC DEFICITS

Summary

Political disputes between the Croatian Government and the President of the Republic over the past five years have been a very significant feature of political life in Croatia. These disputes cover a very wide area of political space and very different topics, but given that the powers of the Government and the President are dominantly intertwined in the areas of security, defense and foreign policy, political disputes are particularly pronounced in these areas. Although these multi-year conflicts over various topics in these areas of action and decision-making have become part of Croatian political folklore, so certain statements of the actors involved have already acquired a cult status in the public and are used in everyday communication as replicas from cult films (“flaming badger”, “fifty-year-old snitch”), the background of the conflict is not simple or banal. It is not mainly the result of the personalities of the actors involved or the chosen political style, but points to systemic deficits. This paper analyzes the constitutional and legal solutions regarding the authority to decide on the actions of the Armed Forces and the political practice that has been marked by frequent disputes in the last five years. The analysis shows that the causes of the conflict lie in inconsistent legal solutions and systematic political practice that applies constitutional norms in a reductionist and tendentious manner, and reduces cohabitation to a political battlefield.

Keywords: Armed Forces, President, Government, Powers, Cohabitation

Stjepan Domjančić, nasl. docent, Hrvatsko vojno učilište “Dr. Franjo Tuđman”.
E-mail: stjepan.domjancic@gmail.com