

РАЗВОЈ ДЕМОКРАТСКЕ ЦИВИЛНЕ КОНТРОЛЕ ВОЈСКЕ У ПЕРИОДУ ТРАНЗИЦИЈЕ НЕКИХ ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ

Славољуб Ристић

Министарство одбране Републике Србије, Војна академија

Радован Каркалић,

Министарство одбране Републике Србије, Технички опитни центар

Владимир Јаковљевић

Универзитет у Београду, Факултет безбедности

При дефинисању и успостављању цивилно-војних односа у земљама у непосредном окружењу важе одређени фундаментални принципи. Обично се ту потенцирају три основна принципа или начела: супремација цивилне над војном влашћу, уважавање професионалне компетенције војске и немешање војске у политику и политике у надлежности војске. Евидентно је да преображај демократских цивилно-војних односа и управљање њима и даље представља велики изазов за земље у окружењу. Оружане и паравојне снаге, полиција, граничари и друге безбедносне структуре остају важни чиниоци у многим државама. Оне се најчешће понашају као „државе унутар државе“, оптерећују оскудна државна средства, успоравају демократизацију и повећавају вероватноћу унутрашњих или међународних сукоба. Реформа војске представља део трансформације сектора безбедности покренуте у бившим социјалистичким земљама при преласку од ауторитарног ка демократском поретку. Демократска контрола војске, као специфичне институције система, јесте сложен процес, јер задире у осетљиво питање одбране, које све владе теже да задрже у сфери тајности, под изговором очувања националних интереса. У раду је закључено да су стратешки циљеви реформе система одбране: изградња ефикасног и економски одрживог система одбране, изградња модерне, професионалне и ефикасне војске, евроатлантска интеграција и демократска и цивилна контрола војске и осталих снага одбране. Све те активности могу се реализовати кроз: стратешко-доктринарну, нормативно-правну и организационо-функционалну сферу.

Кључне речи: демократска и цивилна контрола, војска, транзиција.

Увод

Упркос напретку током протекле деценије, преображај демократских цивилно-војних односа и управљање њима и даље представља велики изазов за многе државе. То нарочито важи за земље у транзицији и за ратом разорена и постконфликтна друштва. Оружане и паравојне снаге, полиција, граничари и друге безбедносне структуре остају важни чиниоци у многим државама. Оне се најчешће понашају као „државе унутар државе“, оптерећују оскудна државна средства, успоравају демократизацију и повећавају вероватноћу унутрашњих или међународних сукоба. Због тога је општеприхваћено да је демократска и цивилна контрола таквих структура кључни инструмент спречавања сукоба, унапређивања мира и демократије и обезбеђивања одрживог друштвено-економског развоја.¹

Реформа војске представља део трансформације сектора безбедности покренуте у бившим социјалистичким земљама у оквиру преласка од ауторитарног ка демократском поретку. Демократска контрола војске као специфичне институције система јесте сложен процес јер задира у „осетљиво“ питање одбране, које све владе теже да задрже у сфери тајности под изговором очувања националних интереса.² Како функционисање система одбране посредно финансирају грађани кроз измирење пореских обавеза, војска би требало да буде под надзором представника демократски изабране власти. Реформа система одбране представља процес његовог усклађивања са изазовима, ризицима и претњама безбедности, потребама грађана, могућностима друштва, општеприхваћеним демократским стандардима и токовима безбедносног организовања савремених држава, а спроводи се на основу утврђене политике одбране. У раду је закључено да су стратешки циљеви реформе система одбране: изградња ефикасног и економски одрживог система одбране, изградња модерне, професионалне и ефикасне војске, евроатлантска интеграција и демократска и цивилна контрола војске и осталих снага одбране. Све те активности могу се реализовати кроз: стратешко-доктринарну, нормативно-правну и организационо-функционалну сферу. Однос државних институција и демократске цивилне контроле војске (ДЦКВ) на нивоу је који омогућава функционисање у сваком погледу, али ће тек након имплементације наведених активности бити створени услови за складно функционисање.³

¹ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2000.

² Ханингтон, С. П.; *Војник и држава*, ВИЗ, Београд, 2002.

³ Хаџић М.; *Демократска контрола војске и полиције*, Београд, 2001.

Хрватска

Основи система одбране Републике Хрватске постављени су у њеном уставу. На ту област односе се чланови 7. и 47. Устава. Према члану 7. Устава Републике Хрватске „Оружане снаге Републике Хрватске штите њен суверенитет и неовисност те бране њену територијалну цјеловитост“.

Оружане снаге Републике Хрватске могу прећи њене границе или деловати преко њених граница само на темељу претходне одлуке Хрватскога сабора. Оружане снаге могу прећи границе Хрватске у оквиру вежби међународних обрмбених организација којима је Република Хрватска приступила или приступа на темељу међународних уговора, те ради пружања хуманитарне помоћи и без претходне одлуке Хрватског сабора. Члан 47. Устава предвиђа: „Војна обвеза и обрана Републике Хрватске дужност је свих за то способних држављана. Допуштен је приговор савјести онима који поради својих верских или моралних назора нису приправни судјеловати у обављању војничких дужности у оружаним снагама. Те су особе обавезне испуњавати друге дужности одређене законом“. Међутим, регулатива у тој области уређена је низом закона и подзаконских аката у којима се види у ком правцу се креће реформа хрватске војске.

Одбрамбене реформе и реформе везане за оружане снаге Хрватске имају свој основ у постојећој законској регулативи. Хрватска је у консултацијама с државама чланицама НАТО-а идентификовала проблеме и кренула у процес реформи. Иницијални оквир за реформе постављен је Програмом рада Владе РХ за период 2000–2004. године (заменен Програмом Владе РХ у мандатном периоду 2003–2007), где се чланство у НАТО-у истиче као начин остварења колективне безбедности и јачања међународне сарадње. Посао на законској регулативи у начелу је довршен, те представља довољан темељ за обрмбену реформу. Променом Устава 2000. и 2001. године полупредседнички систем замењен је парламентарном демократијом. Председник је задржао одређена овлашћења на подручју спољне и одбрамбене политике, али је главна политичка моћ пренета на парламент.

Устав допушта да Хрватска постане чланица организације за колективну одбрану. Поред тога, омогућава и утврђује учествовање ОС Хрватске и особља у међународним операцијама и не ограничава распоређивање страних војника на њеној територији. Хрватски парламент одговоран је за демократску контролу оружаних снага и надзор над службама безбедности. Организацију система одбране, као и систем командовања и демократске контроле оружаних снага РХ регулише Устав и неколико важних закона о одбрани.

У марту 2002. хрватски парламент је усвојио два кључна стратегијска документа: Стратегију националне сигурности (СНС) и Стратегију обране, који садрже циљеве националне безбедности и одбрамбене политике у складу са

стратегијским концептом НАТО-а, као и низ важних закона из области националне безбедности и одбране, који пружају основу за модернизацију оружаних снага, а то су: Закон о обрани, који утврђује структуру и функционисање националне одбране; одређује овлашћења и обавезе државних органа из области националне одбране, усмеравања, управљања, командовања и демократске контроле над оружаним снагама; распоређује и ограничава овлашћења за усмеравање одбране на највишем уставном нивоу – између Парламента, председника, Владе, министра одбране и Генералштаба. Како је речено, основе хрватског система одбране постављене су Програмом Владе Републике Хрватске у мандатном периоду 2003–2007, у тачки 10, под називом „Обрана и национална сигурност“. Основне идеје из тог документа су:

– Хрватска Влада чврсто верује да питања националне безбедности, организације и деловања система одбране и других заштитних механизма државе треба да заузимају високо место међу приоритетима државне политике;

– Влада намерава да континуирано развија оружане снаге, полицију и систем одбране и унутрашњих послова. Хрватска одбрамбена стратегија треба да буде усклађена с националним интересима и уграђена у европску мировну и одбрамбену заједницу с пуном спремношћу на будуће суделовање у европским одбрамбеним снагама, с пуном одговорношћу у односу на складно деловање Европске уније и НАТО-а и с пуном спремношћу на преузимање обавеза које произилазе из подршке и чланства у тим интеграцијама;

– Влада чврсто стоји на становишту да је нужно да се настави са реформом одбране, уз професионализацију и деполитизацију;

– Главни циљ нове владине стратегије националне безбедности биће очување државне независности, суверенитета и територијалног интегритета уз миран и стабилан унутрашњи демократски и привредни развој. Систем националне безбедности Влада ће ускладити с развојем међународних услова и осигурати претпоставке за спровођење самосталне државне политике на начелима узајамности и равноправности, уз индивидуално остварење основних циљева земље. Систем ће бити оспособљен за праћење, предвиђање, анализирање и предлагање мера за смањење или отклањање свих унутрашњих и спољних претњи националној сигурности.

Други важан документ у тој области представља „Стратегија одбране Републике Хрватске“. Најважнији елементи тог документа односе се на концепт безбедности и безбедносних циљева. Кроз концепт безбедности дефинисан је основни циљ деловања у области националне безбедности Републике Хрватске. Концепт безбедности заснива се на стратегијској поставци да је национална безбедност област деловања којом се осигуравају опстанак и претпоставке развоја друштва у односу на остале међународне чиниоце.

Општи безбедносни циљ Републике Хрватске јесте изградња претпоставки и услова за слободан, праведан и стабилан политички, економски и социјални развој хрватског друштва, у сарадњи и међусобној усклађености

са другим демократским државама. Он ће се остваривати постизањем посебних безбедносних циљева, као што су:

- утврђивање, развој и спровођење одговарајућих политика, мера, активности и органа на подручју безбедности, садржајно примерених захтевима за успешно превладавање савремених и будућих безбедносних ризика и претњи за Републику Хрватску;

- изградња повољног међународног безбедносног окружења на регионалном и глобалном нивоу, укључивањем у међународне безбедносне интеграције и сарадњу са другим демократским државама;

- развој стабилног и привредно напредног друштва које ће дугорочно бити способно да изграђује и одржава ефикасне безбедносне механизме и ресурсе, као и да успешно одговара на безбедносне изазове, ризике и претње.

Начелима остваривања националне безбедности Републике Хрватске постављени су основни концептуални оквири организовања и деловања наменских органа националне безбедности, али и других друштвених органа и субјеката који својим активностима, посредно или непосредно, доприносе изградњи и остваривању националне безбедности. Та начела представљају опште критеријуме за усклађивање и вредновање резултата у области националне безбедности. Она су дугорочно постављена, али су подложна периодичном вредновању и преиспитивању.

Регионална усмереност безбедносног деловања произилази из чињенице да је Република Хрватска релативно мала држава, па су безбедносни проблеми савременог света бројни и комплексни. Зато, док начелно држава глобални приступ и ангажовање у међународним безбедносним активностима, њено тежиште је усмерено на ангажовање у оквиру региона у којем се налази. Безбедносни изазови и претње у том региону, без обзира на њихов обим, имају већу важност за националну безбедност Републике Хрватске од регионалних изазова и претњи у другим деловима света.

Разлог за приступање НАТО-у Хрватска не налази само у безбедносним гаранцијама у случају оружане агресије већ и у систему вредности које је усвојила и у складу с којима жели да се развија. Уласком у „Партнерство за мир“ и Евроатлантски партнерски савет и НАТО Хрватској се пружа могућност интензивног развоја односа са његовим чланицама појединачно.

Македонија

Република Македонија изашла је из састава некадашње СФРЈ 17. новембра 1991. године. Собрање Републике Македоније усвојило је Устав Републике Македоније којим је она означена као суверена, самостална, демократска и социјална држава, при чему се одбрана државе организује помоћу сопствених оружаных снага. Већ 19. децембра 1991. године Собрање је

донело Декларацију о међународном признању Републике Македоније као суверене и независне државе.⁴

Полазећи од члана 51 Повеље ОУН и одредби Устава, Република Македонија је као самостална и независна држава организовала систем одбране и добила међународни легитимитет за формирање сопственог одбрамбеног система. Међу првим законским актима нове државе, 14. фебруара 1992. године, донет је Закон о одбрани.

У току даљег самосталног државног развоја, 15. новембра 1995. године, Република Македонија је постала двадесет седма чланица мировне иницијативе Програма „Партнерство за мир“. У међувремену, државни врх Македоније настојао је да ојача сарадњу са суседима и са НАТО-ом. Тако је јединица Армије Македоније, јуна 1996. године, учествовала по први пут на војној вежби „Орао мира 96“ која се одржавала у Албанији, а затим је од 12. до 16. маја 1997. године одржана у Пепелишту крај Неготина у Републици Македонији прва мултинационална вежба под називом „Спасилац 97“, која је праћена и одговарајућом санитарском вежбом. У Македонији је 15. јуна 1998. године изведена и ваздухопловна вежба НАТО снага под називом „Одлучни соко“, у којој су учествовали припадници македонских јединица за специјалне намене.

На основу резултата дотадашње сарадње са НАТО-ом и прихваћеног политичког опредељења у погледу решавања косовске кризе, 2. децембра 1998. године Влада Републике Македоније донела је одлуку да допусти НАТО снагама да на територији Македоније делују ради помоћи верификационој мисији НАТО-а на Косову.

На челу Министарства одбране налази се министар одбране који има заменика. Министру је подређен Генералштаб Армије Републике Македоније, као врховно тело задужено за управљање Армијом. Министарство има државног секретара, коме су подређени државни саветници који руководе радом одговарајућих сектора (на пример, сектора за политику, планирање и међународну сарадњу и сектором за цивилну одбрану и кризе, сектором за персоналне и правне послове, сектором за финансије и управљање ресурсима, сектором за логистику, сектором за везе и сектором за производњу). При сваком сектору формирано је више посебних одељења.

Армија Републике Македоније основна је оружана сила којој је поверена најважнија функција одбране државе. Од почетка 2002. године започете су реформе Армије у настојању да се она трансформише у ефикасну војну силу способну да државу брани од свих напада. Посебно се као важан задатак Армије, у складу са фактичким политичким приликама и деловањем тзв. Албанске националне армије на подручју Македоније, наметнула потреба заштите од тероризма у оквиру примарног задатка одбране територијалног суверенитета и интегритета.

⁴ Ванковска Б.; Демократска контрола НАТО – Нови изазов за теорију цивилно-војних односа, Универзитет Ђирило и Методије у Скопљу, Скопље, 2006.

Прихваћени најновији модел командовања и контроле треба да обезбеди јединствену хијерархију и да поједностави систем руковођења и командовања.

У складу са прихваћеним опредељењима и циљевима безбедоносне политике, одбрамбена политика Републике Македоније заснива се на следећим принципима:

- организовање одбране као система који омогућава реализовање права и обавезе сваког грађанина да брани земљу (који су као право и обавеза гарантовани Уставом),

- организовање одбране ради извршавања права на личну и колективну самоодбрану у виду оружане борбе у случају оружаног напада (гарантовано чланом 51. Повеље Уједињених нација),

- обезбеђење одбрамбеног карактера одбрамбеног система,

- организовање оружане силе као фактора одбијања агресије и других недозвољених аката против безбедности земље, способног за пружање оружаног отпора у случају агресије,

- организовање одбране ради целовите заштите суверенитета ваздушног простора и за превентивну употребу у случају агресије треће земље, и
- установљавање уједначеног поступања при употреби оружане силе.

Политичка одбрамбена стратегија Републике Македоније заснива се на следећим основним постулатима: одвраћању агресије, одбрани земље у случају агресије и уједначавању и усаглашавању у процесу међународне сарадње на подручју одбране.

Према члану 123. Устава Републике Македоније, нико у држави нема право да објави капитулацију. Зато је цео одбрамбени систем Македоније, у основи, усмерен на отпор потенцијалном агресору и то уз употребу оружане силе и за вођење одбрамбеног рата на целој њеној територији. У складу са тим циљем, одбрамбеним системом се остварује задатак да обезбеди услове за функционисање свих државних органа и установа укључених у колективни систем одбране и безбедности ради заштите независности и суверености земље. Начин на који Република Македонија може да обезбеди гаранције за властиту безбедност јесте укључивање у колективне системе безбедности и одбране. Отуда се прокламује увођење тих колективних система и опредељење за активно учествовање у њима, као и у процесима сарадње са тзв. новом безбедоносном архитектуром заснованом на НАТО, ОЕБС-у и Савету Европе.

Ради поштовања принципа и испуњења стратешких циљева, одбрамбени систем Републике Македоније заокружен је у виду мирнодопске и војне организације, путем суштинских циљева развоја, оспособљавања и употребе оружане силе, као и кроз целокупну цивилну контролу и управљање њима. Отуда, одбрамбени систем закрпује цели одбрамбени потенцијал земље, који укључује грађане, државне власти, оружану силу, цивилну зашти-

ту, тела локалне самоуправе, организације са јавним овлашћењима и све друге субјекте од посебног значаја за одбрану. Претпоставке за успешну одбрану стварају се, пре свега, у мирнодопским условима. То се, у првом реду, односи на припрему функционисања државних власти, обуку и припремање оружане силе и њено распоређивање на територији Републике Македоније, припремање јавних институција и органа локалне самоуправе, припремање цивилног становништва и учествовање у заједничким вежбама и другим облицима сарадње са земљама чланицама Програма „Партнерство за мир“ и Алијансе.

Права и обавезе грађана, надлежности државних органа у погледу одбране и поступак организовања одбране Републике Македоније регулисани су Уставом, односно Законом о одбрани. Према томе, законодавна надлежност препуштена је законодавној власти, док је управљање одбраном у надлежности извршне власти. Командовање оружаном силом засновано је на принципу јединствености командовања при употреби силе и средстава, на једноставности и обавези извршавања одлука и наредби претпостављеног.

Врховни командант оружане силе је председник Републике Македоније. Он је надлежан за доношење посебног одбрамбеног плана и стратегије, доношење одлука о спровођењу борбене готовости и одобравање организацијско-формацијске структуре Армије, изради правне регулативе о проглашењу мобилизације и слично. Председник председава Саветом за безбедност Републике Македоније, који је задужен да разматра сва питања у вези са безбедношћу и одбраном Републике Македоније и да даје одговарајуће предлоге Собрању и Влади.

Собрање (парламент) Републике Македоније остварује контролу Владе у погледу остваривања њених компетенција у погледу одбране, доноси одлуке о проглашењу ратног стања или непосредне ратне опасности, проглашава стање војне готовости и мира и доноси војни буџет. Сличне одговорности има и скупштинска комисија за одбрану и безбедност.

Влада Републике Македоније има надлежности у погледу доношења предлога одбрамбеног плана, предлога буџета одбране и других предлога.

Министарство одбране припрема одбрамбену стратегију, израђује процену могућих ризика и опасности, одговорно је за одбрамбени систем, обуку и стање готовости оружане силе, за њену опремљеност и развој, ангажује се при предлагању буџета одбране и слично.

Устав Републике Македоније из 1991. године садржи одредбе у којима се као право и дужност сваког грађанина сматра одбрана Републике Македоније (члан 28). То право и дужност конкретизује се правним прописима. У оквиру дела о организацији државних власти, по члану 68, парламенту државе (Собрању) даје се у надлежност да одлучује о рату и миру, о границама и о удруживању републике са другим државама. Председник Републике

је истовремено и председник националног Савета за безбедност (чл. 84–86 Устава). Уставноправне основе система одбране детаљније су регулисане у VII одељку Устава (чл. 122–128). У члану 122 наглашава се улога Армије као оружане снаге која је задужена да штити територијални интегритет и независност републике. Истовремено, по члану 123, нико нема право да призна окупацију Републике Македоније (у целини или делимично). Члановима 124 и 125 прописује се начин одлучивања о ратној опасности, проглашењу ратног стања, односно о проглашењу ванредног стања због природних катастрофа или епидемије. Такође, у члановима 126–128 прописује се начин функционисања државних власти у случају ратног стања. Уставне одредбе су основа појединих закона којима се регулише право на одбрану.

Операционализација уставних одредби извршена је Законом о одбрани, у којем се, у члану 1, каже да се „одбрана Републике организује као систем одбране независности и територијалног интегритета Републике Македоније“. Ту функцију остварују грађани, а организује је државна власт и оружане снаге у виду Армије Републике Македоније. У остваривању одбрамбене функције учествују и јавне установе, предузећа, службе и локална самоуправа. Већ у првим члановима тог закона наглашено је да се одбрана републике може остваривати и сарадњом у колективним системима за безбедност и одбрану којима је Македонија приступила, али у сагласности са Уставом, законима, Стратегијом одбране, другим документима и ратификованим међународним споразумима.

Други закон који регулише поједине аспекте одбране јесте Закон о служби у Армији Републике Македоније, којим се регулишу односи између државе и запослених лица у Армији (заснивање, гашење и престанак службе у Армији, посебна права, дужности и обавезе војних лица – нарочито службене оцене, унапређења и чинови војних лица, као и статус цивилних лица на служби у Армији). У оквиру специфичних радних односа у Армији регулишу се и одсуства, постављења, премештаји, радно време, систем плата и надокнаде, као и стамбено обезбеђење. Закон садржи и одредбе које се односе на здравствену и физичку способност војних лица за вршење професионалне службе (нарочито у погледу војних пилота, ваздухопловно-техничког кадра, падобранаца и ронилаца). Такође, предвиђају се и обавезе усавршавања по завршеном школовању.

Годишњи национални програм за чланство Републике Македоније у НАТО (за 2003–2004. годину) један је у низу годишњих националних програма рађених по захтевима НАТО-а. Он се темељи на Белој књизи одбране Републике Македоније, усвојеној августа 1998. године, и на Стратегији одбране. Бела књига одбране одређује, у складу са дефинисаном улогом Републике Македоније у новом миленијуму, њену безбедоносну и одбрамбену политику, разматра проблеме одбране у транзицији, тешкоће буџетског финансирања и трансформације Армије.

У оквиру Стратегије одбране, усвојене октобра 2003. године, заузети су политички ставови у погледу: стања у окружењу (опасности и перспективе), разматране су вредности и интереси и, у трећем делу, функција одбране (систем одбране и реформа Армије). Изражено је чврсто опредељење за укључивање државе у састав НАТО-а, Програм „Партнерство за мир“, уз неговање добросуседских односа и јачање безбедности у региону. Ради тога се у Стратегији, у погледу система одбране, наглашава потреба његове трансформације и пререструктурирања на основу норми и стандарда НАТО-а.

Нарочиту улогу за остваривање трансформације има Савет за одбрану и извршна власт (Влада, односно Министарство за одбрану и други органи државне управе). Посебно се наглашава значај демократске контроле оружаних снага, што делом треба да се омогући и већим увидом јавности у активности система одбране. Посебна пажња посвећује се реформи система одбране, нарочито Армије у складу са стандардима НАТО-а. Тежиште Стратегије јесте на стварању мале, високопрофесионалне и оперативне Армије, добро обучене и оспособљене за сарадњу са НАТО-ом.

Босна и Херцеговина

Дубље корене у цивилно-војном наслеђу босанско-херцеговачког друштва налазимо у начину функционисања СФРЈ. Комунистички поредак који је карактеристичан за тај период није дозволио војсци да адекватно прође кроз процес демократских реформи које су биле неопходне. Војне елите су узимале себи за право да војска политички, а по потреби и насилно интервенише ради очувања својих властитих позиција.⁵

Устав БиХ је саставни део Општег оквирног споразума за мир, односно Дејтонског споразума. Анекс IV Дејтонског мировног споразума представља Устав БиХ. Њиме су успостављени темељи новом уставноправном и уопште државно-правном устројству БиХ. Тако Устав БиХ представља децентрализирани модел организовања државе БиХ са великим овлашћењима ентитета, али у исто време оставља и институцијама оне надлежности које су од виталног значаја за функционисање једне међународно признате државе.

Када су у питању одредбе које регулишу одбрану и сигурност може се приметити да у Уставу БиХ нема чланова који јасно дефинишу тај сегмент државности. Анализирајући тачку 1 Устава БиХ види се да у надлежности државе БиХ нису оружане снаге нити безбедносни сектор, осим провођења међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и

⁵ Турковић Б.: Приручник о демократској контроли оружаних снага, Центар за сигурносне студије, Сарајево, 2003.

односе са Интерполом. Сходно таквом уређењу БиХ функционише по до сада неуобичајеном принципу који јој ускраћује ефикасност у доношењу одлука, а у исто време онемогућава учлањење у евроатлантске институције, јер не задовољава минимум организационих предуслова. Један од предуслова који недостају је министарство одбране на државном нивоу. Иако је Парламентарна скупштина БиХ по Уставу надлежна за доношење закона и одобравање буџета (два основна средства у демократској контроли оружаних снага) она није у могућности да оствари ту уставну улогу, јер нема оружане снаге над којима би спроводила надзор. Иако су чланови Парламентарне скупштине БиХ чести гости седишта НАТО-а у Бриселу и страна у разговорима са представницима евроатлантских безбедносних институција, немогуће је дефинисати њихову улогу у цивилно-војним односима БиХ. Одбрамбена политика БиХ, као део њене безбедносне политике, цивилно командовање над оружаним снагама додељује Председништву БиХ, а политички надзор на нивоу државе и ентитета парламентима, Већу министара и другим телима власти, у складу са њиховим уставним и законским овлашћењима.

Чини се да је пре дефинисања цивилно-војних односа у БиХ потребно ускладити „цивилно-цивилне“ односе и јасно дефинисати овлашћења државе БиХ. Предуслов томе је потпуна усклађеност устава ентитета са Уставом БиХ. Занимљива је и улога извршних органа БиХ у цивилно-војним односима, посебно Председништва и Сталног комитета за војна питања. Председништво по уставу врши цивилно управљање оружаним снага. Чланови Председништва БиХ у демократској контроли су обавезни да разматрају и утврђују активности у вези са спремношћу, мобилизацијом и употребом оружаних снага у БиХ ради заштите суверенитета и територијалног интегритета БиХ.

Стални комитет за војна питања БиХ је временом јачао и добијао нова овлашћења. Председништво БиХ је 26. августа 2002. године усвојило коначни предлог одлуке о организовању и раду институција одбране БиХ. Посебно место у том документу има разрада надлежности и односа у Сталном комитету за војна питања, који представља највише тело за координацију питања из области одбране, како унутар БиХ, тако и у односу према међународним институцијама.

Договор у вези са доношењем Устава Федерације БиХ и његовог садржаја усаглашен је Вашингтонским споразумом, потписаним 29. фебруара 1994. године, а на седници одржаној 30. марта 1994. године Скупштина Федерације БиХ усвојила је Устав.

Устав Републике Српске донела је Народна скупштина Републике Српске 17. децембра 1992. године. На тај Устав до сада је донесено више амандмана, од којих се један део односи на његово усклађивање са Уставом БиХ. За разлику од Устава БиХ, који је прилично лимитиран у погледу одбране и безбедности, ентитетски уставни правно омогућавају демократску

контролу својих оружаних снага. Цивилно-војни односи у ентитетима уређени су у складу са демократским принципима и начелима контроле оружаних снага. У том сегменту ентитети имају елементе државности, јер имају властите оружане снаге, те средства за њихову контролу. Проблем се огледа у томе што ентитети нису државе, нити субјекти са којима представници евроатлантских безбедносних институција желе да преговарају.

Када је у питању демократска контрола оружаних снага од законодавних органа власти и Парламент Федерације и Народна скупштина РС имају на располагању два главна средства у тој контроли: доносе законе везане за војску и одбрану, те утврђују буџете за своје оружане снаге. Оба парламента имају комитете за одбрану и безбедност, који врше надзор над безбедносним сектором. Ентитетски парламенти до сада нису имали додирних тачака са Парламентарном скупштином БиХ у вези са проблематиком безбедносног сектора. Парламент Федерације надлежан је за давање сагласности Федерацији за сваку употребу војне силе, која мора бити у складу са међународним правом. Народна скупштина Републике Српске, у складу са законом, проглашава ратно стање у случају оружаног напада на њену територију.

Иста ситуација је и са демократском контролом извршне власти. Председници ентитета имају функције врховних команданата оружаних снага. Једино је цивилно командовање над Армијом БиХ, компонентом Војске Федерације БиХ, у надлежности члана Председништва БиХ из реда бошњачког народа, укључујући и именовање војних официра Армије БиХ. Именовање официра друге компоненте Војске Федерације БиХ (ХВО-а) врши председник или потпредседник Федерације који је из реда хрватског народа, док председник Републике Српске поставља, унапређује и разрешава официре Војске РС.

Разлика у демократској контроли оружаних снага ентитета је једино у правосудној контроли коју у Федерацији БиХ обављају цивилни судови, а у Републици Српској и војни и цивилни судови.

Мађарска

Председник Републике Мађарске је и врховни командант оружаних снага. Министар одбране командује оружаним снагама преко начелника генералштаба и Административног државног секретара. Укинута је функција команданта мађарске војске коју је до сада обављао начелник генералштаба. Цивилна контрола над оружаним снагама Мађарске заснива се на следећим принципима: елиминисање „дневне политике“ из војске, уставна утемељеност и вишестепена заступљеност, јасна подела улога, надлежности и одговорности, јасна одговорност „цивилне одбране“, стручно познавање војне проблематике, не само војничке, већ и са цивилне стране.

У складу са наведеним принципима, цивилна контрола се остварује преко следећих инстанци: Парламент и Парламентарни комитет за одбрану као стручни орган, Уставни суд и други органи правосуђа, Председник Републике, Влада и Уред председника Владе као стручни орган; Кабинет за националну безбедност; Служба за контролу платног промета, Министарство одбране, Омбудсман за људска права, невладине организације и масмедији.

Национални парламент је највиша инстанца цивилне контроле коме се једном годишње подноси редован извештај о свим битним питањима из домена одбране. По потреби, парламент може да тражи и подношење ванредних извештаја. Већином гласова проглашава ванредно стање или објављује рат. Такође, доноси одлуку о употреби оружаних снага у земљи и иностранству.

Парламентарни комитет за одбрану, као стручни орган, расправља о појединим питањима и тражи извештаје од министра одбране кад год се за тим укаже потреба. Парламент одлучује о питањима дугорочне концепције развоја војске, учешћу у међународним мисијама које садрже висок степен ризика, увођењу ванредног (ратног) стања и одлуке доноси већином гласова. За поједина питања (боравак и прелаз страних трупа преко територије, увођење нових средстава ратне технике, усвајање буџета) довољна је проста парламентарна већина. За решавање појединих питања Парламент може да овласти Владу. Уставни суд и други органи правосуђа учествују у цивилној контроли оцењујући законитост појединих аката из домена одбране, те преко војног правосудног система који представља јединствен део цивилног правосуђа. Председник републике је врховни командант ОС, али је његова улога више симболична. На предлог министра одбране председник именује начелника генералштаба и унапређује официре у генералске чинове. Постављења на остале генералске положаје у надлежности су министра одбране, Комитета за одбрану; парламентарног Комитета за националну безбедност; министра одбране и министра правде.⁶

Комитет за одбрану има фактички већу надлежност контроле над војнообавештајном службом (ВОС) и војном службом безбедности (ВСБ) од Комитета за националну безбедност који се више бави цивилним службама безбедности. Комитет за одбрану саслушава кандидате за дужности директора ВОС и ВСБ, те даје своје мишљење о подобности. Том комитету и министар одбране једном годишње подноси извештај о општем стању војне обавештајно-безбедносне делатности.

Парламентарни комитети немају право увида у оперативне поступке и рад ВОС и ВСБ. Министар одбране је непосредно надређен директорима ВОС и ВСБ. Он има Уред за националну безбедност преко којег остварује комплетан увид у рад тих служби, укључујући и њихову оперативну делатност. Министар правде спроводи цивилну контролу у поступку одобравања захтева за примену тајних метода рада. Ако ВОС или ВСБ имају потребе за применом тих метода,

⁶ Гордић М.: Цивилна контрола и медијска слика Војске Србије и Црне Горе, стручни рад, Београд, 2007.

преко Министарства одбране подносе захтев министру правде за сваки конкретан случај. Примена тајних метода на једном случају може се одобрити најдуже до 90 дана, уз могућност једног продужења за још 90 дана.

Коначно, извесну цивилну контролу спроводи и парламентарни повереник за људска права коме сваки грађанин може да се жали и тражи заштиту уколико сматра да службе безбедности својом делатношћу угрожавају његова људска права.

Румунија

Председник Румуније је врховни командант оружаних снага и уједно председник Врховног савета националне одбране, који је највиши орган командовања оружаним снагама, одговоран за организацију и координацију свих активности везаних за националну одбрану.

Министарство националне одбране, као ресорни и државни орган за питање националне одбране, решава сва планска, организациона, материјална и друга питања предвиђена Уставом и Законом о одбрани. У последње три године организацијска структура више пута је мењана и усклађивана са НАТО стандардима.

Министарство националне одбране је под директном надлежношћу министра одбране. Извршна власт остварује цивилну контролу војске преко више инстанци: Уреда председника владе, кабинета за националну безбедност и Министарства одбране, са тачно дефинисаним областима контроле и надлежностима. Министарство националне одбране (МНО) је непосредни управни орган и прва инстанца цивилне контроле и своју функцију обавља преко одговарајућих директората, управа, уреда и служби. Ове институције, осим планско-управне, имају и функцију контроле коју реализују преко посебних одељења за контролу и надзор. Поред тога, у управи за правну и управну кодификацију постоји секретаријат парламента који контролише усаглашеност правних и управних аката са Уставом, законима и одлукама Парламента. У Парламенту постоји и институција омбудсмана, парламентарног повереника за људска права који, такође, има своју улогу у цивилној контроли војске. То питање је саставни део опште цивилне контроле, а реализује се преко специјализованих институција: службе за контролу платног промета, уреда МО за контролу буџета и заштите на раду и финансијске и обрачунске службе.

Скупштина је усвојила Закон о планирању одбране. Према њему, документа која дефинишу концепт планирања интегрисане националне одбране су: Стратегија националне безбедности, владин „Бели папир“, као и директиве, тј. планови и програми које доносе министри и институције одговорне за одбрану за примену закона и националну безбедност.

Стратегију националне безбедности износи председник Румуније пред Скупштином најкасније четири месеца након именовања. Стратегија националне безбедности Румуније садржи: интересе и циљеве националне безбедности, процену безбедности у међународном окружењу, препознавање фактора ризика у оквиру унутрашњег и међународног окружења, као и правце акције за увођење румунске националне безбедности. Према Стратегији националне безбедности, основни циљ националне одбране је постизање војне способности неопходне за одбрану националне суверености и независности, интеграција у НАТО и активан допринос регионалној стабилности. Стратегија националне безбедности и владин програм јесу основа по којој Влада издаје повељу „Бели папир“ националне безбедности и одбране, која успоставља: главне циљеве и задатке националне одбране и институција безбедности, кораке и акције које оне треба да предузимају, природне, људске, материјалне и друге ресурсе који треба да се обезбеде сваке године ради успостављања и увежбавања националне одбране и безбедносних снага према зацртаној мисији. „Бели папир“ покрива исти период важности као и Стратегија румунске националне безбедности и доставља се Скупштини на одобрење у року од највише три месеца након изгласавања поверења. У процесу одобравања „Белог папира“ једна важна тема досеже политички консензус на минималном буџету за наредне године. Њено усвајање представља гаранцију да ће се процес реформи наставити у складу са ресурсима.

Парламентарна контрола подразумева да су у надлежности парламента: одбрана, јавни ред и национална безбедност. Према Уставу, Парламент одобрава законе који се односе на: буџет, структуру националног система одбране, организацију ОС, припрему становништва, привреде и територије за одбрану, статус војних лица, режим за време ратне опасности и других ургентних стања, националну безбедност Румуније, ратификацију уговора и међународних споразума који се тичу одбране, као и друге нормативне акте у вези са оружаним снагама. Парламент се састаје на заједничким седницама где се разматрају извештаји у вези са годишњим активностима Врховног савета националне одбране (ВСНО) и Верификационог финансијског суда и овлашћен је да донесе одређене мере које та тела морају да спроведу. У складу са Уставом, Парламент поставља директора службе државне безбедности.

Други облик парламентарне контроле врши се преко парламентарних комитета. Постоји Комитет за одбрану, Комитет за јавни ред и Комитет за националну безбедност. Њихов основни задатак је да проверавају све законе, хитне одлуке владе, као и све владине законске предлоге који се тичу оружаних снага. Следећи облик парламентарне контроле представља могућност да сваки члан Сената или Дома посланика има право да тражи одговоре на одређена питања.

Контрола коју врши председник Румуније, према Уставу, подразумева да он представља румунску државу, чува националну независност, јединство и територијални интегритет земље. Како би се разумели односи између шефа државе и оружаних снага потребно је знати да председник државе нема

неприкосновено право контроле над њима. Међутим, постоји низ уставних и законских механизма кроз које председник државе може остварити стварну контролу над оружаним снагама.

Контрола коју врши ВСНО подразумева да тај орган, према Уставу, организује и координира активности које се односе на одбрану земље и националну безбедност. Под руковођењем председника државе и на основу закључака донетих после завршне расправе, Савет их подноси Парламенту на одобрење. То значи да Савет анализира и предлаже, на основу захтева председника Румуније, следеће мере: увођење ванредног стања у држави или неком њеном делу, објављивање делимичне или потпуне мобилизације оружаних снага, одбрана од агресије на земљу, проглашење ратног стања или закључивање мира. Савет анализира и предлаже усвајање румунске националне стратегије безбедности или војне стратегије и даје мишљење о бројним предлозима закона, међу којима и о законима који се односе на националну безбедност или општу организацију оружаних снага.

Уставни суд, као посебно тело, обезбеђује контролу уставности закона на основу примене Устава. У вршењу својих надлежности Уставни суд има могућност да предлаже решења или решава неуставна питања или законе, односно подзаконске акте на пољу одбране, јавног реда и националне безбедности, поништавајући прописе који се не слажу са законским и уставним одредбама.

Невладине организације имају посебну улогу у цивилној контроли оружаних снага. Те организације врше контролу путем петиција које упућују високим војним руководиоцима обавештавајући их о одређеним незаконским аспектима или траже информације о одређеним случајевима који се десе у оружаним снагама. Одређене невладине организације, представници цивилног друштва, сарађују са МНО на разне начине, кроз организацију националних или међународних семинара или ширењем праве слике о румунским достигнућима у вези са Евроатлантским интеграцијама. Парламент усваја владин предлог годишњег буџета и доноси закон о примени усвојеног буџета. Како је буџет одбране део државног буџета, јасно је да га контролишу законски форуми.

Влада доноси годишњи закон о буџету и руководи активностима на плану јавних фондова, периодично контролише реализацију буџета и доноси мере за његово побољшање и одржавање баланса. С тим у вези МНО има обавезу да поштује све норме, упутства и инструкције које у смислу извршавања буџетских обавеза доноси Министарство финансија, које, у складу са законом, захтева од МНО извештаје и информације у вези са начином на који располаже буџетским средствима. Као одговорни министар, министар националне одбране има основну обавезу да користи фондове буџета само за наменске задатке МНО, поштујући законске регулативе и само у оквирима одобрених средстава.

Бугарска

Председник Републике Бугарске уједно је и врховни командант оружаних снага. Министар одбране је цивил, а основни задатак војне политике Бугарске је улазак у НАТО путем реформе бугарске војске, под називом „План 2004“. Усвојена је Стратегија за националну безбедност и Војна доктрина.

Уставом Републике Бугарске дефинисани су принципи демократске контроле оружаних снага кроз поделу моћи владајућих органа: Скупштине, председника, Савета министара, Министарства одбране, Уставног суда и законодавне власти.

Демократска контрола састоји се од: законодавне (парламентарне) контроле, контроле извршне моћи и друштвене контроле.

Успостављање цивилне контроле активности оружаних снага и других служби, у складу са бугарским законским решењима, врши се „у циљу наглашавања важности јавних интереса над оружаним снагама попут одбране од спољне интервенције“.

Цивилна контрола Бугарске армије заснована је на Закону о одбрани и оружаним снагама, и представља узајамни однос између цивилног управљања – преко министра одбране, који руководи и одговара за спровођење државне политике у Министарству одбране.

Парламентарна контрола оружаних снага спроводи се преко Народног собрания, које, поред традиционалних законодавних функција, врши контролу активности оружаних снага. Функцију спроводи непосредно преко представничких тела и представника народног суверенитета. У надлежности Парламента је посебно законодавно право у односу на контролу процеса и механизма одбране и оружаних снага. Ти правни акти Народном собранию обезбеђују механизме и на пољу социјалних односа. Специфичан вид парламентарне контроле је извештај о стању одбране и оружаним снагама који Влада једном годишње представља Народној скупштини. То је јавни извештај који има задатак да представља предмет јавне дебате и скрене пажњу јавности.

Комисија за спољну политику и безбедност у Народном собранию непосредно спроводи парламентарну контролу, а њеним заседањима присуствују: МО, НГШ, начелници специјализованих служби и други службеници који успостављају истражне комисије и радне групе које одвојено раде на појединим питањима и спроводе одређене одредбе на основу жалби грађана и институција. Класични инструменти парламентарне контроле су питања министра одбране на уобичајеним заседањима Собрания.

Јавне организације спроводе цивилну контролу по питању активности националне безбедности кроз институције државе које су формиране Уставом, као и путем независне јавне агенције и цивилних покрета.

Министарство одбране спроводи уобичајене интеракцијске процесе са невладиним организацијама. У оквиру заједничких отворених форума и семинара расправљају о проблемима националне безбедности, одбране и оружаним снагама, а најактивнији учесник је Атлантски клуб Бугарске. Невладине организације појављују се као партнери Министарству одбране у реализацији програма реформе социјалног прилагођавања, економске реинтеграције отпуштеног особља из војске и др.

Консултативни савет за националну безбедност је при институцији председника Републике Бугарске. У његов састав улазе: премијер Бугарске, МИТЈ, МО, министар унутрашњих послова, начелници националних служби (ВОС и КОС), председник Комисије за националну безбедност у Народној скупштини, секретари у председничком кабинету и саветник председника државе за националну безбедност. Према потреби, председник може одлучити да позове начелника Генералштаба и поједине ministre, уколико је тематика о којој се расправља у њиховом домену.

Савет за безбедност и одбрану при председнику Владе Бугарске је сталан и заседа у оквиру министарског савета који сазива премијер Бугарске. Састав Савета је идентичан Савету при председнику Бугарске. Најчешће се позивају шефови националних и војних специјализованих служби, МО, НГШ, МУП, МИП и друга лица у зависности од потребе. Савет одбране ради на следећим питањима: војна политика земље, структура и функције Министарства одбране, планови за изградњу структуре бугарске армије (БА), и буџет у Министарству одбране. О заседању Савета одбране министар одбране информиса председника, односно врховног команданта (ВК). Председник Републике у својству ВК ОС извршава основне функције у вези са цивилном контролом војске.

Министарски савет при Влади Бугарске преко својих функција, путем министарстава, реализује цивилну контролу војске.

Народно собрање, поред најважнијих облика парламентарне контроле, значајну улогу остварује прикупљањем средстава из државног буџета за потребе безбедности државе и усвајањем извештаја владе у вези са трошковима финансирања безбедности земље. У директној вези са тим је парламентарно право да одређује величину оружаних снага. Текућу контролу правних и буџетских одредаба спроводи преко рачуноводственог одбора који одређује Парламент, независан од извршне власти.

Пракса показује да цивилном контролом у БА најчешће руководи МО, тако да се МО ретко приписују добра или слаба решење неког проблема. Слично је и са институцијама које су изнад министра одбране. Тако, на пример: законом није предвиђено да министар одбране одговара за материјално и финансијско обезбеђење БА, а истовремено распоређује и руководи буџетом БА. Због тога, НГШ БА и његови потчињени органи нису у могућности да планирају буџет за армију, којом, у оперативном погледу, командују, али је НГШ БА одговоран за

организационо изграђивање, степен припремљености, планирања и одржавања борбене и мобилизацијске готовости бугарске армије.

Активности обавештајних служби Бугарске начелно контролишу Парламент (цивилна контрола) и специјализовани органи (унутрашња контрола). Контрола рада служби у Парламенту непосредно се врши кроз рад Комисије за спољну политику и безбедност у Народном Собрању и Консултативни савет за националну безбедност при председнику Републике Бугарске, у чији се рад непосредно укључују начелници националних војних обавештајно-безбедносних служби и друга лица у систему безбедности Бугарске.

Закључак

Преображај демократских цивилно-војних односа и управљање њима и даље представља велики изазов за многе државе. То нарочито важи за земље у транзицији и за ратом разорена и постконфликтна друштва. Демократском и цивилном контролом повећавају се транспарентност, отвореност у области одбране и изграђују адекватни механизми контроле војске и осталих елемената система одбране.

Будући изазови и даљи приоритети у процесу реформе система одбране у земљама у непосредном окружењу засновани су на: закључењу безбедносног споразума са НАТО-ом, као и учлањењу, и учешћу у мултинационалним војним вежбама на територији Балкана, као и на територијама држава чланица Програма „Партнерство за мир“ и НАТО.

Карактер савремених међународних односа је такав да сарадња и узајамност деловања кроз кооперативну безбедност постају све потребније у обликовању међународне, али и националне безбедности. Програм „Партнерство за мир“ и остали процеси интеграција у евроатлантској регији и ван ње без сумње томе знатно доприносе.

Државне институције у значајној мери могу допринети изградњи професионалног система војске у области побољшања квалитета живота и рада њених припадника, оспособљавању и школовању кадра и јачању система одбране путем побољшања квалитета правне регулативе.

У процесу усаглашавања правне регулативе држава у окружењу са стандардима Европске уније неопходно је извршити усклађивања у сегменту демократске цивилне контроле војске. То је релативно нова друштвена категорија о којој је почело да се расправља, као и да се дефинишу одређени односи, на почетку спровођења демократских промена у друштву. У томе је било доста лутања, недефинисаних односа и процедура, па је долазило до конфликта између војних и цивилних структура. Цивилне структуре су желеле да преузму ингеренције над војском, у чему су биле нестрпљиве, па су

често предузимале одређене акције које су одступале од стварних цивилних компетенција. Са друге стране, војне структуре су сматрале да је то мешање цивила у војну компетенцију и пружале су одређени отпор. Али, у суштини, ни једна ни друга страна нису тачно знале шта демократска и цивилна контрола војске подразумева, јер нови односи између војске и цивилних структура нису били нормативно регулисани, па конфликти и нису ескалирали, јер би често једна или друга страна биле доста суздржане.⁷ Последњих неколико година одржане су многе стручне расправе и конференције о демократској цивилној контроли војске у којима су бројни експерти износили своје ставове и помагали да се разреше многе спорне ситуације. То је допринело њеном развоју и правилнијем поступању актера у цивилно-војним односима, иако много тога није нормативно регулисано, или је регулисано само начелно. У свему томе друштвене институције имају врло значајну улогу, коју до сада нису испуњавале у потребној мери.

Литература

1. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2000.
2. Ханингтон, С. П.: *Војник и држава*, ВИЗ, Београд, 2002.
3. Хаџић М.: *Демократска контрола војске и полиције*, Београд, 2001.
4. Ванковска Б.: *Демократска контрола НАТО – Нови изазов за теорију цивилно-војних односа*, Универзитет Ћирило и Методије у Скопљу, Скопље, 2006.
5. Турковић Б.: *Приручник о демократској контроли оружаних снага*, Центар за сигурносне студије, Сарајево, 2003.
6. Гордић М.: *Цивилна контрола и медијска слика Војске Србије и Црне Горе*, стручни рад, Београд, 2007.
7. Цветковић М.: *Демократска и цивилна контрола војске*, радни материјал, Факултет безбедности, Београд, 2006.
8. Хаџић М.: *Нова уставна позиција војске; Војно дело*, Београд, 1/2003.
9. Симић П.: *Реформа сектора безбедности у Србији и Црној Гори, Војно дело*, Београд, 3/2003.
10. Винклер Т., Ђармати И.: *Реформа сектора безбедности, Војно дело*, Београд, 1/2007.
11. Ковач М.: *Теоријски и методолошки аспекти израде и примене стратегије националне безбедности, Војно дело*, Београд, 3/2007.

⁷ Стојковић М. и Јефтић З.: *Саветовање: Демократска контрола Војске*, Управа за политику одбране, Београд 2001.