



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48

11000 Belgrade

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: office@bezbednost.org

Web: www.bezbednost.org

Civilno-vojni odnosi i načela civilne kontrole vojske

Autor: Milorad Timotić

Knjiga: Civilna kontrola vojske i policije

Urednik: Miroslav Hadžić

Tekst u elektronskom obliku možete preuzeti na:

<http://www.bezbednost.org/publikacije>

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2000.

Citiranje: Milorad Timotić. 2000. „Civilno-vojni odnosi i načela civilne kontrole vojske“. U: Miroslav Hadžić, ur. *Civilna kontrola vojske i policije*. Beograd: Medija centar, Beogradski centar za bezbedno-snu politiku, str. 5-29.

CIVILNO-VOJNI ODNOSI I NAČELA CIVILNE KONTROLE VOJSKE

1. Uvodne napomene

O civilno-vojnim odnosima i civilnoj kontroli vojske može se govoriti od samog početka vojnog organizovanja u civilizovanim društvima. Vojska, kao element društva koji je bio nosilac sile, morala je na neki način biti ograničavana da tu silu ne upotrebi suprotno opštim društvenim interesima i ciljevima. Još Platon je u *Republici* postavljao pitanje ko čuva čuvar. Isto pitanje postavljao je Juvenal u starom Rimu.

Pitanje je vekovima postavljano, ali su se društvo i vojna organizacija menjali, pa i priroda ovog problema. U smislu koji je danas predmet interesovanja vojne sociologije i o kome treba raspravljati, čini se da bi bilo opravdano pojam «civilno-vojni odnosi» ograničiti na eru parlamentarnih demokratija, kada se uspostavljaju sistemi uravnoteživanja elemenata političke strukture društva i strukture vlasti. To je i vreme pisanih ustava kojima se regulišu odnosi i nadležnosti između pojedinih grana vlasti, pa se, između ostalog, među njima dele i nadležnosti u oblasti organizacije odbrane društva i komandovanja oružanim snagama.

Pod civilno-vojnim odnosima podrazumava se složen splet odnosa koji se u društvenoj praksi uspostavljaju između vojske i ostalih društvenih struktura. Mada je, razumljivo i vojska deo društvene strukture, mogu se izdvojiti i analizirati njeni odnosi prema drugim strukturama. Ti odnosi su najvidljiviji u oblastima politike, ekonomije, nauke i tehnologije. U svim tim oblastima postoji izrazita interakcija između vojske i odgovarajućih segme-

nata društva. U sferi politike vojska, pripremajući strategijske vojno-političke analize, utiče na definisanje vojne i političke strategije i koncepcije odbrane koja treba da proistekne iz nje. U ekonomskoj sferi vojska je potrošač, ali i proizvođač koji u vojnoj industriji i pratećim granama zapošljava deo radne snage i stvara deo društvenog dohotka. U nauci i tehnologiji vojska se koristi naučnim i tehničkim dostignućima, ali pruža i doprinos razvoju nauke na poljima za koja je zainteresovana. To su najčešće vodeće nauke i vrhunske tehnologije koje, jednom usavršene za vojne potrebe, kasnije nalaze široku primenu i u civilnoj industriji i drugim oblastima društvenog života. U svim ovim vitalnim područjima funkcionisanja savremenih društava vojska je značajan akter, te otud i značaj odnosa koji će biti uspostavljeni između nje i drugih društvenih struktura.

Sa stanovišta njihove društvene i političke suštine, civilno-vojne odnose treba posmatrati u najširem društvenom kontekstu. "Osnovni civilno-vojni odnos je odnos službe: vojska služi svoje maternje civilno društvo. Vojska je tako organizovana, njome se tako operiše i pruža joj se takva podrška da služi ciljevima i interesima - posebno bezbednosnim ciljevima i interesima - društva u najširem smislu."¹

Prema nekim teorijama², civilno-vojni odnosi uspostavljaju se, formiraju i ostvaruju u društvenoj praksi u trouglu između tri partnera: *vojske, političkih elita i građanstva*. Vojska u ovom smislu obuhvata oružane snage i njihove pripadnike. Njen profesionalni deo (oficiri i podoficiri) aktivnije učestvuje u formulisanju vojne politike. Drugi partner, *političke elite*, može se definisati funkcijom. To su one elite koje predstavljaju vladu i imaju direktan uticaj na veličinu, sastav i namenu oružanih snaga. To su najuticajniji članovi vlade, parlamenta i političkih partija. Treći partner, građanstvo, je socijalno višeslojan i njegov uticaj na civilno-vojne odnose ispoljava se uglavnom posredno, na izborima, putem sredstava informisanja i kompetentnog javnog mnjenja.

Između navedena tri partnera u društvenoj praksi civilno-vojni odnosi mogu se ispoljiti u obliku podele nadležnosti i kont-

¹ Andrew J. Goodpaster, Samuel P. Huntington, *Civil-Military Relations*, American Enterprise Institute, Washington, 1977, p. 31

² Rebecca L. Shiff, *Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance*, *Armed Forces and Society*, Vol. 22, No. 1, Fall 1995, pp. 7-24

role jednog nad drugim ili u obliku saradnje i saglasnosti (concordance). Drugi vid odnosa je poželjniji i povoljniji, obezbeđuje veću efikasnost sistema odbrane, ali ga je teško ostvariti u praksi. Koji vid odnosa je dominantan u jednom društvu, može se zaključiti na osnovu ove četiri grupe indikatora: socijalni sastav oficirskog kadra, priroda procesa političkog odlučivanja, regrutni sistem i vojni stil.³ Prema tim indikatorima, smatra se da su Indija i Izrael dve zemlje u kojima civilno-vojni odnosi počivaju na principu saradnje i saglasnosti i da je u njima vojska skladno integrisana u opšti društveni, politički i kulturni ambijent.

Kao opšti indikatori stanja civilno-vojnih odnosa mogu se uzeti:

1. uloga oružanih snaga van vojne sfere, odnosno da li one pokušavaju da ostvare uticaj na političke procese, kulturna zbivanja, sistem informisanja;
2. način rešavanja sukoba i neslaganja između vojnih i civilnih vlasti, da li se sporovi rešavaju u tolerantnom dijalogu ili jedna od strana pokušava da silom nametne svoje stavove;
3. stavovi koje vojni i civilni lideri imaju jedni prema drugima - da li postoji uzajamno poštovanje i priznavanje stručne kompetentnosti svakoga u svojoj sferi odgovornosti i
4. kvalitet politike koja nastaje iz civilno-vojne interakcije, odnosno da li država postiže vojne i političke uspehe ili neuspehe.

Postojanje jasne spoljašnje pretnje bezbednosti zemlje utiče da se formiraju stabilni civilno-vojni odnosi. Međutim, ako spoljašnja opasnost postane akutna, civilna strana je prinuđena da pruži odgovarajuće prednosti vojsci, što može dovesti do poremećaja neophodne ravnoteže.

³ Detaljnije, isto, str. 13-16

2. Istorijski pogled na civilno-vojne odnose i civilnu kontrolu vojske

Vojska kao jedan od instrumenata društvene moći imala je značajnu ulogu u istoriji civilizacije. Zbog toga je komandovanje vojskom uvek bilo prerogativ vrhovne vlasti u državi. U autokratskim sistemima imperator, vasilevs, kralj imali su neograničena ovlašćenja za upotrebu vojske i mornarice. Ako oni nisu bili dovoljno dobre vojskovođe i stratezi ili nisu posvećivali dovoljno pažnje oružanoj sili, dešavalo se da budu svrgnuti s vlasti, najčešće upravo od istaknutih vojnih komandanata. U istoriji su najjače zabeleženi upravo oni vladari koji su bili i sposobni ratovaoci (Aleksandar Makedonski, vizantijski carevi Iraklije, Manojlo Komnen, Mihailo Paleolog, pruski kralj Fridrih II, Napoleon). Vojska je uvek bila izvor moći države i vladara, ali i opasnost po vlast. Nije zbog toga slučajnost da su u vojno najorganizovanijim državama (Rim, Vizantija, Otomanska imperija) po pravilu vladari predvodili vojsku u najvažnijim ratnim pohodima i bitkama. Između ostalog, i da bi im stalno bila pod okom.

U srednjem veku u Evropi vladari su neograničeni komandanti svojih feudalnih vojski. Prvi put se u dokumentu Magna Carta (1215) ograničavaju prava kralja da nameće poreze radi vođenja rata. Ima i drugih odredaba koje regulišu vojna pitanja.⁴ Kasnije u 17. veku, za vreme krvave revolucije u Velikoj Britaniji, vodila se žestoka borba između kralja i parlamenta oko kontrole vojske. U toj borbi kralj Čarls I je izgubio glavu, a posle restauracije monarhije (1660), pod Čarlsom II uspostavljene su jasnije linije kontrole vojske - parlament, izborom vlade koja u svojoj nadležnosti ima i probleme oružane sile, dobija dominantnu ulogu u kontroli vojske, mada kralj nominalno ostaje vrhovni komandant. Tokom 17. i 18. veka vojske u Evropi se institucionalizuju i profesionalizuju. Krajem 18. veka sa Francuskom revolucijom nastaje era masovnijih vojski, jedna vrsta "nacije pod oružjem", a svi društveni ljudski i ekonomski potencijali mobilisu se za rat. U okviru vojske razvija se specijalizacija, menja se priroda ratovanja,

⁴ Zanimljivo je da je kralj prihvatio obavezu da odmah po okončanju ratnog sukoba iseli iz zemlje sve "u inostranstvu rodene vitezove, strelce i najamne vojnike koji su došli u kraljevstvo sa oružjem." Znači, ograničava se pravo kralja da u eventualnim unutrašnjim sukobima upotrebljava strane najamnike.

pa se postavlja potreba tačnijeg definisanja mesta oružanih snaga u društvu.

Tvorci američkog ustavnog sistema posle revolucije uspešno su izgradili mehanizme potčinjenosti vojske civilnim vlastima, a kontrolu su podelili između zakonodavne i izvršne vlasti. Američki Ustav (1787) dosta detaljno reguliše finansiranje vojske (član I, sekcija 8)⁵ i komandovanje njom (član II, sekcija 2)⁶. Amandmanima II i III (Bill of Rights 1791) regulišu se još neki civilno-vojni odnosi.⁷ U kasnijem parlamentarnom razvoju SAD i drugih parlamentarnih demokratija razrađeni su i usavršeni legalni instrumenti i procedure uspostavljanja i održavanja stabilnih civilno-vojnih odnosa, čija se suština svodi na kontrolu brojnosti, opremanja i naoružavanja vojske i kontrolu vojnih rashoda od legalno izabranih demokratskih institucija civilne vlasti.

U istoriji Srbije vojska je uvek imala značajnu društvenu ulogu, pa je i njen status morao biti regulisan u skladu sa normama i običajima vremena. O najranijem periodu srpske srednjovekovne države nema dovoljno podataka na osnovu kojih bi se mogli donositi neki određeni zaključci o odnosima vojske i društva. Prvi pravni akt u kome se eksplicitno definišu neka pitanja komandovanja vojskom i odnosa vojske prema podanicima cara je Dušanov zakonik, usvojen “od pravoslavnoga sabora našeg, s preosvećenim patrijarhom, kir Joanikijem, i svima arhijerejima i crkovnicima malima i velikima, i sa mnom, blagovernim carem Stefanom, i svom vlastelom carstva mi, malom i velikom”, 25. maja 1349. godine. Članovi koji se odnose na vojsku nose različite brojeve u pojedinim prepisima Zakonika. U Bistričkom prepisu Dušanovog zakonika četiri člana (57, 124, 125 i 130) se odnose

⁵ Kongres je ovlašćen da nameće poreze, takse akcize za “zajedničku odbranu”, kao i da “podize i izdržava vojsku, ali se novac za tu svrhu ne može odobriti za period duži od dve godine”. Kongres je ovlašćen da osniva i izdržava mornaricu i da određuje pravila za komandovanje i rukovođenje kopnenim i pomorskim snagama. Ovlašćen je i da upotrebljava milicije saveznih država za potrebe federacije.

⁶ “Predsednik je vrhovni komandant vojske i mornarice Sjedinjenih Država, i milicije saveznih država kada je ona pozvana u službu Sjedinjenih Država.”

⁷ Amandmanom II potvrđuje se pravo saveznih država da održavaju miliciju i pravo pojedinca da nosi oružje. Amandmanom III zabranjuje se vojnicima da stanuju u privatnim kućama bez odobrenja vlasnika, a u ratu samo na način predviđen zakonom.

direktno na regulisanje nekih vojnih pitanja i odnosa vojske prema civilima⁸. Naravno, za sve vreme srpske srednjovekovne države vladar (župan, kralj, car, knez, despot) je bio vrhovni komandant vojske sastavljene po načelima feudalnog prava. Svoja ovlašćenja u celini je prenosio na komandanta "vojvodu" u slučaju da sam ne učestvuje u vojnom pohodu.⁹

Odnosi komadovanja vojskom definisani Dušanovim zakonikom zadržavaju se sve do propasti srpske države, s tim što se u vreme despotovine, u vezi sa jačanjem vladarskog apsolutizma, još više naglašava uloga najamničke vojske.¹⁰

U oslobodilačkim ratovima početkom 19. veka stvara se nova država i nova narodna vojska čiji će međusobni odnosi biti regulisani i uspostavljeni u skladu sa razvojem ustavnosti i zakonodavstva. Na primer, u *Zakonu o ustrojstvu vojske* iz 1864, knez je poglavar vojske, a ministar vojni komanduje stajaćom i Narodnom vojskom za kneza i u ime njegovo.¹¹

3. Civilno-vojni odnosi u bivšim socijalističkim državama

U socijalističkim državama, nastalim posle Oktobarske revolucije i Drugog svetskog rata, oružane snage su imale značajnu političku i društvenu ulogu. U državama gde je bilo socijalne revolucije (Jugoslavija, Kina) skoro celokupan državni aparat deriviran je iz sastava pripadnika revolucionarnih vojski. U državama

⁸ Članom 130 propisuje se da ako u jednom selu konači vojska, druga koja naide da ne konači u istom selu. Znači, štite se od preteranog materijalnog opterećivanja stanovnici koji su imali određene obaveze prema vojsci. Zanimljivo je, isto tako, da se članom 125 propisuje smrtna kazna za onoga ko bi u ratu srušio crkvu. Štite se, znači, osnovne kulturne vrednosti i na strani protivnika od ratnih razaranja i neumerene, što se danas kaže nediskriminativne, upotrebe vojne sile.

⁹ Članom 124 Bistričkog prepisa određuje se: "Na svakoj vojsci vojvode da imaju vlasti koliko car. Što reknu da se sluša. Ako li ih neko u čemu ne poslušaj, da mu je osuda ista kao i onima koji cara ne bi poslušali. ..."

¹⁰ Dr Andrija Veselinović: Država srpskih despota, NIU "Vojska", Beograd, 1995, str. 191-195.

¹¹ Vojna enciklopedija, Beograd, 1975, tom 9, str. 52

Istočne Evrope gde je socijalizam nastao kao rezultat okupacije od strane Sovjetske armije, formirane su vojske ideološki odane Sovjetskom Savezu. Bez obzira na antimilitarističku retoriku, ta društva su u osnovi bila jako militarizovana - vojska je bila jedan od bitnih stubova sistema. Zbog toga je uživala povoljan, ako ne i povlašćen društveni status. Pošto je socijalizam postojao u većini slabije razvijenih zemalja, vojska je imala i ulogu socijalizacionog činioca - služenjem vojnog roka mladići iz zaostalih socijalnih sredina upoznavali su se sa zemljom, pa i proširivali svoja društvena znanja. Zadatak vojski je bio i da doprinesu političkoj i ideološkoj homogenizaciji društva, naravno oko marksističke ideologije, tumačene onako kako je to vladajućim strukturama najviše pogodovalo.

S obzirom na prirodu socijalističkih režima, u uspostavljanju civilno-vojnih odnosa i civilnoj kontroli vojske glavnu reč imala je vladajuća komunistička partija. Preciznije, najviši organ u komunističkoj partiji - politbiro, ili kako se on zvao u pojedinim zemljama. Vladajuća komunistička partija određivala je vojnu doktrinu, strategiju i glavne ciljeve razvoja oružanih snaga.

Treba reći da su značaj vojske i civilno-vojni odnosi bili različiti u pojedinim socijalističkim zemljama. To je zavisilo od brojnih činilaca, od kojih treba pomenuti:

- ◆ oblike političkog režima (*od diktatorskih do oligarhijskih*);
- ◆ istorijske, političke, ekonomske, kulturne i društvene aspekte *političkih* i *vojnih podsistema* u *društvu*;
- ◆ samoidentitet, pravila, interese i mogućnosti; potencijalnu i stvarnu političku moć *grupa vojne elite*;
- ◆ tradicije i skorije osobenosti elemenata političke kulture (vrednosti, normi, stavova – tipičnih oblika političkog ponašanja i izvora moći u političkim i vojnim organizacijama) i drugo.¹²

Na osnovu tih činilaca razvijene su i teorije o civilno-vojnim odnosima u bivšim komunističkim zemljama:

¹² Zoltan Laszlo Kiss, Development of the System of Civilian Control of the Hungarian Military (1988-98) - from the point of view of Military Sociology, Phare, Bulletin II-III, August 1998, p. 54

- **Model institucionalnog sukoba**, koga su predložili Roman Kolkowitz i Andrzej Korbonski 1982, koji opisuje vojsku i komunističku partiju kao dva protivnika u stalnom i višestranom sukobu koji rezultira političkom nestabilnošću (Sovjetski Savez, Poljska, Rumunija);
- **Model institucionalne kongruencije** koji opisuje odnos između političke partije i vojske kao konsenzualan i simbiotičan (Čehoslovačka i Mađarska);
- Colton je predložio **participativni model** pod kojim smatra da je učešće vojske u političkom životu glavna osobenost komunističkih civilno-vojnih odnosa.¹³

Ni jedan od navedenih modela ne može u celini objasniti prirodu civilno-vojnih odnosa u pojedinim socijalističkim zemljama. Slučaj SFRJ je osoben, jer je vrhovni komandant oružanih snaga bio ujedno i partijski vođa i imao vojni čin maršala. On je, posle Staljina, bio jedini predsednik socijalističke države koji je nosio uniformu (general Svoboda u Čehoslovačkoj i Jaruzelski u Poljskoj dolazili su na vlast u vanrednim društvenim i političkim okolnostima). Ta činjenica je obezbeđivala tadašnjoj vojsci da direktno komunicira sa svojim vrhovnim komandantom u uniformi, posredstvom vojnog ministra u uniformi, i da u slučaju potrebe zaobiđe sve oblike parlamentarne kontrole. Negativne posledice takve prakse višestruko će se ispoljiti u procesu raspada SFRJ, pa i u kasnijim lutanjima VJ.

4. Preduslovi za uspešnu civilnu kontrolu vojske

Za uspostavljanje efikasne demokratske kontrole vojske potrebni su određeni društveni, politički i zakonski preduslovi. Od opštih uslova neophodni su: demokratska vlada, pravna država, ustaljeni i opšteusvojeni postupci za smenu političkih partija na vlasti, ljudska prava i slobode građana jasno zaštićeni ustavom ili duboko ukorenjenom demokratskom tradicijom. Postojeća vlada

¹³ Isto, str. 54

treba da uživa podršku većine građanstva i većine političkih i intelektualnih elita.

Odsustvo stabilnog i legitimnog sistema vlasti može navesti vojsku da interveniše u politiku radi sprečavanja unutrašnjih nereda i sukoba, što, opet, stvara novu nestabilnost i ruši legitimitet političkog sistema.

Prema zaključcima do kojih se došlo u novijim raspravama o ovoj temi, važni su i drugi preduslovi za uspešnu civilnu kontrolu vojske i za uspostavljanje civilno-vojnih odnosa odgovarajućih savremenim demokratskim društvima. Ti preduslovi mogu se definisati na sledeći način:

1. ***Jasna podela ovlašćenja između predsednika vlade i ministra odbrane definisana ustavom i zakonima.*** Zakon treba jasno da određuje ko komanduje i rukovodi vojskom i unapređuje oficire u mirno vreme, ko je ovlašćen da preuzima mere u kriznim situacijama, ko je ovlašćen da proglašava stanje neposredne ratne opasnosti i ratno stanje.
2. ***Parlamentarna kontrola vojske putem kontrole odbrambenog budžeta.*** Mora biti jasna uloga parlamenta u pogledu upotrebe oružanih snaga u vanrednim prilikama i u ratu. Ta rešenja su različita u predsedničkim i parlamentarnim političkim sistemima. U SAD, gde je predsednik vrhovni komandant oružanih snaga, Kongres je Ustavom i zakonom ovlašćen: da objavljuje rat, da donosi zakone kojima se odobravaju ili ne odobravaju vojni programi i da odobrava finansijska sredstva za izdržavanje formacijom predviđene veličine oružanih snaga.
3. ***Kontrola mirnodopske vlade nad generalštabovim a i vojnim komandantim a preko ministarstva odbrane na čelu kojih je civil.*** Ta kontrola treba da uključi pripremu budžeta za odbranu, pristup obaveštajnim podacima, učešće u dugoročnom planiranju odbrane, osnovne proporcije strukture i razvoja oružanih snaga, razvoj naoružanja i opreme i njihovo uvođenje u upotrebu, politiku unapređivanja i glavnih postavljenja oficira.
4. ***Vojni profesionalizam na visokom nivou i efikasnost koji će zasluživat i narodno poštovanje.*** Vojnički ugled,

vernost i odgovornost, kao i kvalitetna obuka i oprema, od suštinskog su značaja za efikasnost vojske. Neefikasna vojska može biti uzrok nestabilnosti, ugrožavati vladavinu prava i civilnu kontrolu vojske. Jačanje profesionalizma vojske, njenih profesionalnih kvaliteta i vrednosti, objektivan je put za jačanje civilne kontrole. Disciplinovan i profesionalan oficirski sastav, koji se zaklinje na vernost ustavu, a ne pojedincu, političkoj partiji ili nekoj elitnoj grupi, verno će izvršavati naređenja svojih civilnih voda. Moć vojske treba prvenstveno da bude kontrolisana odanošću oficirskog sastava idealu države kako je to izraženo u ustavu i zakonima. Odanost oficirskog sastava jednoj osobi, a ne sistemu osnovnih zakona i principa na kojima država počiva, ugrožava demokratiju i predstavlja opasnost za civilnu kontrolu vojske i dobrobit društva. Bitno je da pripadnici vojske u pogledu svojih političkih i društvenih stavova i uverenja odražavaju težnje i profil prosečnog građanina države.

5. ***Civilna kontrola mora biti iskreno prihvaćena od pripadnika oružanih snaga.*** Političko vodstvo i stanovništvo treba da shvate značaj civilne kontrole, u čemu mediji treba da im pruže punu pomoć. Civilna kontrola obezbeđuje vojsci stabilan društveni status, štiti je od mogućih političkih manipulacija i zloupotreba.

Sastav, uloga i doktrina oružanih snaga moraju biti jasno zakonski definisani, što vojsci daje legitimitet neophodan za uživanje podrške demokratskog biračkog tela. Čim znatniji delovi biračkog tela počnu sumnjati u nepristrasnost vojske i njenu vezanost ili naklonost prema pojedinim političkim opcijama, gubi se i uverenje javnosti u ustavom i zakonom definisanu objektivnu civilnu kontrolu vojske.

5. Načela civilne kontrole vojske

Osnovna načela civilne kontrole vojske u parlamentarnim demokratijama iskristalisana su u praksi tokom razvoja političkog sistema i političkih institucija, a sredinom ovog veka teorijski razrađena u vojnoj sociologiji. Centralno pitanje civilno-vojnih

odnosa je distribucija društvene moći, odnosno uspostavljanje balansa između onih koji raspolažu sredstvima sile i onih koji treba da održavaju kontrolu nad njenom upotrebom.

Vojska je birokratizovana i hijerarhijski ustrojena društvena organizacija u kojoj pojedinac koji komanduje u ratu ima velika, čak apsolutna ovlašćenja, jer faktički arbitrarno odlučuje o životima i telesnom integritetu svojih potčinjenih. Samo ta činjenica je dovoljna da nametne potrebu šireg društvenog uvida i uticaja na delovanje i upotrebu takve organizacije. „Vojska je među najmanje demokratskim institucijama u ljudskom iskustvu: ratni običaji i postupci, po svojoj prirodi, u sukobu su sa slobodom pojedinca i građanskim pravima, najvišim vrednostima demokratskih društava.”¹⁴ Ona je organizaciono ustrojena i razvija procedure rukovođenja i unutrašnje moralne vrednosti usmerene na vođenje rata. Pojedinci i jedinice dužni su da bez pogovora izvršavaju naređenja pretpostavljenih, bez obzira na fizičke i psihičke teškoće kojima su izloženi. Kao branioci duštva pripadnici vojske nose veliku odgovornost. „Najveća usluga koju oni mogu da učine društvu je da ostanu verni sebi, da služe čutke i hrabro na vojnički način.”¹⁵

Civilna kontrola vojske ne znači da bi civili donosili racionalnije odluke u ovoj sferi, nego profesionalni vojnici. Radi se samo o tome da odluke budu u nadležnosti demokratski izabраниh ili po demokratskoj proceduri postavljenih civila. Oni su predstavnici demokratski izražene volje naroda, dok se pripadnici vojske imenuju i postavljaju po drugim kriterijima i ne podležu potvrdi od strane izbornog tela na redovnim izborima. Civilna izvršna vlast je ovlašćena (ali i odgovorna izbornom telu) da odredi veličinu i sastav oružanih snaga i da usvoji koncepciju i doktrinu odbrane. Kad se radi o finansijskim sredstvima, izvršna grana vlasti predlaže budžet, ali ga samo zakonodavna vlast može usvojiti i odobriti finansijska sredstva. Naravno, vojni profesionalci imaju svoju ulogu u pripremi svih dokumenata i odluka koje se odnose na odbranu zemlje, u njihovom stručnom obrazlaganju i odbrani predloženih rešenja u parlamentu i njegovim telima.

¹⁴ Richard H. Kohn, How Democracies Control the Military, *Journal of Democracy*, Volume 8, Number 4, October 1997, str. 141

¹⁵ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1959, str. 466

Huntington ističe da se civilna kontrola vojske izražava u odnosu snaga civilnih i vojnih grupa u društvu. Cilj kontrole je da se umanjí moć vojske. On smatra da se to može postići na dva načina – *subjektivnom civilnom kontrolom i objektivnom civilnom kontrolom*. *Subjektivnom civilnom kontrolom* maksimalizuje se moć civila i to maksimalizacijom moći vladinih institucija, posebnih društvenih klasa i posebnih oblika političkog sistema. Kad se radi o institucijama, ranije je spor bio između kralja i parlamenta, a danas između grana vlasti. U pogledu društvenih klasa, istorijski razvoj pokazuje da su se one borile za kontrolu nad vojskom – aristokratija i buržoazija u vreme buržoaskih revolucija, a proletarijat i buržoazija u periodu socijalističkih revolucija. Smatra se da su demokratski oblici političkog sistema jedini kompatibilni sa parlamentarnom civilnom kontrolom vojske, dok je u apsolutističkim i totalitarnim sistemima vojska pod kontrolom vaninstitucionalnih činilaca i služi njihovom održanju na vlasti.

Objektivna civilna kontrola, prema Huntington-u, svodi se na maksimalizaciju vojnog profesionalizma. „Subjektivna civilna kontrola ostvaruje cilj civilizujući vojsku, pretvarajući je u ogledalo države. Objektivna civilna kontrola ostvaruje cilj militarizujući vojsku, čineći je oruđem države.“¹⁶ Učešće vojske u politici je antiteza objektivne kontrole, dok subjektivna kontrola pretpostavlja to učešće.

Civilno-vojni odnosi se manifestuju na dva nivoa: nivou raspodele društvene moći i ideološkom nivou. Na nivou raspodele društvene moći odmerava se uticaj oficirskog kora u odnosu na druge društvene grupe. Na ideološkom nivou ključni problem je kompatibilnost profesionalne vojne etike sa u društvu vladajućom ideologijom.¹⁷

Civilna kontrola vojske osobito je značajna danas zbog: „veličine rashoda za savremene oružane snage, velike zabrinutosti javnog mnjenja pred razornom moći savremenih oruđa zasnovanih na visokoj tehnologiji, straha od izazova i opasnosti posle-hladnoratovske ere“.¹⁸ Ona je posebno aktuelna u zemljama u razvoju u

¹⁶ Isto, str. 83

¹⁷ Videti: isto, str. 84-94

¹⁸ Chaillot Paper 23, Institute for Security Studies, Western European Union, February 1996, Paris, p. 4

kojima su postojale tradicije vojnih diktatura i mešanja vojske u politiku, kao i u zemljama u tranziciji gde do propasti socijalizma nije bilo istinske parlamentarne kontrole vojske i sfere odbrane. Zadržavanje bezbednosnih pitanja pod dominantnom kontrolom vojske ostavljalo je civilnu vlast bez stručnosti i razvijenih nadzornih mehanizama za civilnu kontrolu sfere odbrane. S druge strane, vojni rukovodioci nisu mogli shvatiti kakvi treba da budu položaj i uloga vojske u demokratskom društvu. Zbog toga „civilna kontrola mora postati deo osnovnog obrazovanja za građansko društvo, ali mora biti izučavana i predavana i na školama i fakultetima, posebno vojnim. Civilna kontrola mora postati, i cilj u političkom životu, i predmet u centru profesionalnog obrazovanja u strukturama vlasti i u oružanim snagama.”¹⁹

Vojska kao osnovni element bezbednosti i nezavisnosti društvene zajednice, odnosno države, isto tako mora učestvovati u distribuciji osnovnih društvenih vrednosti. U tom pogledu moraju biti uspostavljeni odnosi u donošenju političkih odluka koji će onemogućiti da se vojska koristi monopolom sile radi ostvarivanja prednosti i sticanja povlastica u odnosu na ostale društvene grupe i ustanove.

Zbog toga je u praksi i teoriji konstituisano *prvo* najvažnije načelo civilne kontrole vojske: ***suprematija civilne u odnosu na vojnu vlast i efikasna potčinjenost vojske civilnom vrhovnom komandantu***. U savremenim demokratskim društvima to je najbitnija karakteristika civilno-vojnih odnosa i društvenog položaja vojske. Naravno, iako davno proklamovano, to načelo je u praksi teško afirmisano, čak i u zemljama sa zaista velikom demokratskom tradicijom. Civilno-vojni odnosi su dinamičan društveni i politički proces u kome stepen civilne kontrole zavisi, ne samo od opštih društvenih i političkih okolnosti, već veoma često i od ličnog ugleda i uticaja vojnih i političkih lidera. Brojne zemlje koje imaju bogatu demokratsku tradiciju proživljavale su i periode relativnog osamostaljivanja vojske u odnosu na civilne institucije vlasti. U SAD, na primer, iza prividno

¹⁹ Richard H. Kohn, *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*, Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, 1997, p. 16

harmoničnih civilno-vojnih odnosa uvek je postojao određen nivo napetosti i nepoverenja vojnika u odluke civila.²⁰

Znači, suprematija civilne u odnosu na vojnu vlast izražava se putem nadležnosti koje u sferi odbrane i vojnih poslova imaju tri nivoa vlasti: vrhovni komandant, parlament i vlada. Sve bitne odluke o odbrani donose se u tom trouglu. Generalštab priprema odluke i rešenja i dostavlja ih ministarstvu odbrane koje ih ceni i podnosi vladi na usvajanje. Zavisno od nadležnosti vlade, ona može usvojiti neke odluke i one će postati izvršne snagom uredbe. Međutim, ako se radi o zakonskoj materiji ona mora biti podneta parlamentu na usvajanje. Parlament, kao telo sastavljeno od demokratski izabраних narodnih predstavnika, najbolje će izraziti interese naroda u sferi odbrane, te mu se daje u nadležnost donošenje najvažnijih odluka. U parlamentima postoje odbori i komisije za odbranu, sastavljeni od poslanika i funkcionera. Odbor može pozvati predstavnike ministarstva odbrane ili generalštaba da obrazlože i brane podnesene predloge. Tek pošto odbor usvoji predlog, dostavlja ga parlamentu na raspravu i eventualno usvajanje.

Parlamentarna tela za odbranu (odbori i komisije) moraju imati jasno definisana ovlašćenja i pravne mogućnosti da svoje odluke sprovedu, osobito u dimenzioniranju oružanih snaga i u kontroli veličine vojnog budžeta i njegove opšte distribucije po oblastima i sektorima odbrane. Parlamentarni odbori u demokratskim zemljama predlažu parlamentu i vladi da odobri ili ne odobri finansijska sredstva za krupne vojne tehničke projekte (razvoj novih tipova tenkova i aviona, raketnih sistema, nuklearnih i vasionских programa vojne namene), a parlament mora imati i mogućnost da kontroliše utrošak odobrenih sredstava.

Drugi bitan pokazatelj suprematije civilne u odnosu na vojnu vlast su komandne nadležnosti vrhovnog komandanta. Vrhovni komandant je načelno šef države, bilo da je to predsednik republike ili monarh. On je ovlašćen da u ratu i miru komanduje oružanim snagama, unapređuje i postavlja najviše vojne starešine i dodeljuje odlikovanja. U nekim ustavnim sistemima predsednik

²⁰ Videti: Russell F. Weigley, *The Soldier, the Statesman, and the Military Historian* (The George C. Marshall Lecture in Military History), *The Journal of Military History* 63/4, october 1999, pp. 807-22

države je ovlašćen da proglašava vanredno stanje, a u drugim to ovlašćenje deli sa vladom i parlamentom. U Češkoj predsednik republike je vrhovni komandant oružanih snaga, ali mora obezbediti saglasnost predsednika vlade za upotrebu oružanih snaga i za unapređenja i postavljenja generala u miru.²¹ Američki Kongres je morao da ograničava prava vrhovnog komandanta, predsednika SAD, za upotrebu oružanih snaga posle negativnih iskustava iz Vijetnamskog rata usvajanjem poznatog dokumenta War Powers Act (Zakon o ratnim ovlašćenjima).

Treći važan pokazatelj o tome kako funkcioniše civilna kontrola vojske su nadležnosti za uvođenje vanrednog stanja u državi - da li je to isključivo pravo vrhovnog komandanta ili ga deli sa vladom i parlamentom i po kojim procedurama. Bitna je i struktura i nadležnosti ministarstva odbrane i njegove ingerencije u sferi izgradnje oružanih snaga, naročito podela ovlašćenja između ministarstva i generalštaba. Kao značajan pokazatelj stepena demokratsičnosti civilne kontrole vojske, uzima se podatak o tome kome su potčinjeni vojni sudovi i obaveštajno-bezbednosne službe.²²

Drugo načelo civilne kontrole vojske svodi se na **priznavanje i prihvatanje profesionalne kompetentnosti i autonomije vojnih profesionalaca u njihovoj stručnoj sferi**. Vrhovna civilna vlast ne bi smela da se upliće u pitanja organizacije i taktike upotrebe oružanih snaga, već bi ta pitanja trebalo da rešavaju vojni profesionalci u skladu sa tehnološkim napretkom i razvojem vojne veštine. Civili ne bi smeli da donose odluke u oblasti odbrane bez konsultovanja profesionalaca koji su posvetili život izučavanju rata i odbrane i koji u toj sferi poseduju lična iskustva. Ipak, „civilna vlast mora ograničiti vojnu autonomiju na ono što je neophodno i funkcionalno”.²³ Ona, isto tako, mora nastojati da se vojsci i vojnom pozivu obezbedi dostojna materijalna

²¹ Central European Civil-Military Relation and NATO Expansion, Strategic Forum, INSS, No. 22, March 1995

²² O većini navedenih relacija u našim uslovima potrebno je zauzeti načelne stavove, ispitati normativna rešenja i videti koliko su ona u skladu sa savremenom praksom demokratskih zemalja. Drugi korak bio bi da se ustanovi kako u praksi funkcionišu ta normativna rešenja.

²³ Richard H. Cohn, op. cit. p. 151

pozicija u društvu iz koje će slediti i odgovarajući društveni i moralni ugled neophodan za obavljanje teške vojne profesije.

Treće načelo, koje rezultira iz dva prethodna, je **depolitizacija i minimizacija mešanja vojske u politiku i političke intervencije u stručna vojna pitanja**. „I civilna kontrola i vojna efikasnost zahtevaju da oficirski kor bude izolovan od partijske politike, posebno od unapređenja i postavljenja oficira na osnovu partijske opredeljenosti.”²⁴ Politika određuje opšte ciljeve države i nacije. „Politika je van domena vojne stručnosti, a učešće oficira u politici podriva njihov profesionalizam, ograničava njihovu profesionalnu stručnost, deli profesiju na suprotne tabore, i umesto profesionalnih uvodi strane vrednosti. Oficir mora ostati politički nerutranan.”²⁵ Kad oficir počne da javno izražava politička mišljenja i da se ponaša kao političar, gubi kredibilitet „neutralnog službenika države i čuvara društva”.²⁶ Ako se ne održava i ne neguje stroga politička neutralnost oficirskog kora, posledice su najčešće veoma negativne i po vojsku i po politiku. To se naročito ispoljilo u slabostima armija bivših socijalističkih zemalja.

Da bi se pomenuta načela civilne kontrole vojske mogla ostvariti u praksi, pored institucionalnih i normativnih rešenja, potrebne su još neke pretpostavke. Na prvom mestu potrebno je ostvariti određeni **nivo transparentnosti u sferi odbrane** kako bi se kritička javnost mogla aktivno odnositi prema njoj. U svim sistemima, demokratskim i autoritarnim, postoji sklonost vojske da velom vojne tajne prekriva i one odbrambene poslove za koje to objektivno nije neophodno. Ta je tendencija izraženija u uslovima postojanja, stvarne ili procenjene, spoljašnje ili unutrašnje ugroženosti, kao i u ideološki isključivim državama. Može se prevladati samo demokratskom evolucijom svih političkih struktura društva, sredstava informisanja i razvojem kompetentnog javnog mnjenja.

Zbog toga je transparentnost u sferi odbrane jedna od međunarodnih kategorija koja danas dobija novi sadržaj, kao i

²⁴ Isto, str.151

²⁵ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, p. 71

²⁶ Richard H. Kohn, *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*, Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, 1997, p.16

kategorija suvereniteta. Umesto vojne zatvorenosti i tajnovitosti, uvedena je kategorija transparentnosti oružanih snaga i vojnih aktivnosti. Na sastanku u Beču početkom 1990. godine, a u okviru procesa KEBS (OEBS), usvojen je dokument o merama za jačanje bezbednosti i poverenja među državama članicama. Tim dokumentom članice su obavezane da godišnje razmenjuju informacije o: jačini i rasporedu vojnih snaga, planovima o razvoju većih sistema naoružanja i opreme i vojnim budžetima. Predviđeni su i instrumenti za konsultacije i saradnju u vezi sa neuobičajenim vojnim aktivnostima, kao i o redovnoj najavi obimnijih vojnih vežbi i manevara, slanju posmatračkih misija i dr. Tako se dolazi do apsurdne situacije da je o stanju u sferi vojske i odbrane bolje obavешtena međunarodna javnost, nego unutrašnja. Domaćoj javnosti se nikada ne daju tako detaljni podaci o vojsci kao organizaciji.

Od ostalih preduslova, treba pomenuti neophodnost postojanja *unutrašnjeg efikasnog mehanizma kontrole zakonitosti rada komandi, ustanova i pojedinaca* u oružanim snagama i sferi odbrane. Taj mehanizam sprečava vojnu organizaciju da nelegalno širi svoju profesionalnu sferu i prevazilazi granice neophodne organizacione autonomnosti.

U vojnoj sociologiji postoje teorijski razradeni i drugi modeli ili varijacije ovih načela civilne kontrole vojske (subjektivni model, objektivni model, sistem razdvajanja vojske od drugih društvenih institucija, teorija saglasnosti po kojoj bi tri bitna društvena aktera - vojska, političke elite i građanstvo - delovali u uzajamnoj saradnji i drugo).

6. Civilno-vojni odnosi i uspostavljanje civilne kontrole vojske u postkomunističkim državama

Nove parlamentarne demokratije u Istočnoj Evropi nasledile su od komunizma politizovane vojske navikle na podređenost i odanost vrhovnom partijskom telu ili partijskom vodi, pogotovu ako je on posedovao i vojnu harizmu. U bivšim socijalističkim zemljama, uključujući i našu, parlamenti i parlamentarni odbori su mogli samo da pretpostavljaju koliko se novca troši na oružane

snage i ostale elemente državne bezbednosti. I manje značajna vojna pitanja bila su izuzeta iz njihovog uvida i kontrole. Ta tela, definisana ustavima i zakonima, predstavljala su samo demokratsku fasadu iza koje je delovala i kojom je legalizovana partijska kontrola vojske.

Upravo i zbog nedostatka parlamentarne i druge javne kontrole sve te vojske bile su predimenzionirane, birokratizovane, politizirane, neefikasne i morale su pretrpeti znatna smanjenja, reorganizacije i racionalizacije. Osiromašenjem društva i pripadnici vojski su došli u veoma nepovoljan ekonomski položaj, što se neminovno odrazilo na njihov moral i motivisanost, tako da je većina tih vojski preživljavala, a neke još uvek preživljavaju duboku institucionalnu krizu.

Međutim, u većini postsocijalističkih zemalja, u sklopu procesa opšte društvene tranzicije, uspostavljaju se legalne i institucionalne pretpostavke civilne kontrole vojski. U tom pogledu se suočavaju sa brojnim teškoćama, ali se u osnovi proces uspešno odvija. Prema oceni S. Huntington-a, „nove demokratije su bile mnogo uspešnije sa prilagodavanjem civilno-vojnih odnosa nego sa rešavanjem većine drugih problema”.²⁷ To je nesumnjivo bilo olakšano nestankom Varšavskog ugovora, kao nadnacionalne vojne strukture i povratkom vojne lojalnosti isključivo nacionalnim institucijama.

Posle kolapsa socijalizma sve bivše socijalističke zemlje morale su rešavati složene probleme uspostavljanja demokratske civilne kontrole vojske. To su bila pitanja: depolitizacije vojske i ukidanja važnih političkih uprava, uspostavljanja kontrole nad vojnim sudovima i službama bezbednosti, uspostavljanja organa i mehanizama parlamentarne kontrole vojnih budžeta, veličine i strukture oružanih snaga.

Ne manje važna pitanja bila su: redefinisanje geopolitičkog položaja zemlje, određivanje političke strategije i na osnovu toga definisanje nacionalne vojne strategije. Pojedine istočnoevropske zemlje rešavale su ova pitanja različitim tempom i na različite načine zavisno od političke situacije u zemlji, tradicija i razvi-

²⁷ Samuel P. Huntington, *Armed Forces and Democracy, Reforming Civil-Military Relations*, *Journal of Democracy*, October 1995, Volume 6, Number 4, str. 11

jenosti demokratskih institucija. U tom pogledu najdoslednija rešenja ostvarile su zemlje koje su postale članice NATO, jer je civilna kontrola vojske jedan od izričitih preduslova za članstvo u toj organizaciji.

Poljska: Taj proces je počeo odmah posle pada socijalizma. Još 1992. ministar odbrane Onuškijević poboljšao je saradnju između vlade i predsednika republike i unapredio kontrolu civilnog ministarstva odbrane nad vojskom. Oktobra iste godine reorganizovao je Ministarstvo odbrane u tri uprave: za strategiju, obuku i logistiku. Vojne sudove i vojnu obaveštajnu službu potčinio je civilnom ministru odbrane.

Mađarska: Ustavom iz 1989. definisana su ovlašćenja predsednika, vlade i parlamenta. Samo parlament može većinom glasova proglasiti vanredno stanje ili objaviti rat. Izmenom Zakona o odbrani u februaru 1990. parlament je od Saveta za odbranu preuzeo pravo na upotrebu mađarskih oružanih snaga u zemlji i inostranstvu. U junu 1990. Ustav je promenjen tako da je za upotrebu oružanih snaga potrebna dvotrećinska, a ne prosta većina u parlamentu.

Problemi su iskršli oko kontrole vojnog obrazovanja i instituta – da li da budu pod komandom generalštaba ili ministarstva odbrane, oko upotrebe oružanih snaga za vreme štrajkova u domaćem saobraćaju - da li o tome odlučuje predsednik republike ili ministar odbrane, oko reagovanja na povrede vazdušnog prostora – da li odlučuje vlada ili parlament. Mišljenja su bila suprotstavljena, pa je komandant oružanih snaga podneo ostavku, a spor je predat ustavnom sudu.

Ustavni sud je dao tumačenje da treba ojačati ulogu vlade, pa je odbrambenom reformom iz 1992. reorganizovano Ministarstvo odbrane, tako da je ministar ovlašćen da preuzme kontrolu oružanih snaga i vojne obaveštajne službe. Ovlašćen je i da predsedniku predlaže oficire za unapređenje. Ustavnim izmenama u decembru 1993. granične jedinice su stavljene pod komandu policije u mirno vreme, a vlada je ovlašćena da pozove do 5.000 rezervista bez odobrenja predsednika ili parlamenta. Parlament je zadržao pravo da odobrava načela narodne odbrane, veličinu vojske i vojni budžet.

Češka: U Čehoslovačkoj, još tokom 1990, parlament je uveo generalnog inspektora radi nadgledanja rada Ministarstva odbrane. U isto vreme postavljen je Lubeš Dobrovski za prvog civila ministra odbrane. On je stavio pod svoju kontrolu vojnu obaveštajnu i kontraobaveštajnu službu. U proleće 1991. Ministarstvo odbrane je reorganizovano u tri uprave: za strategiju, ekonomiku, društvena i humanitarna pitanja. Posle raspada federacije, u junu 1992, Češka ostaje politički stabilna i sprovodi značajne reforme u sferi odbrane. Prvi civil ministar odbrane, Antonin Baudis, uspostavio je efikasan sistem personalnih poslova i obavio proveru kadra u pogledu političke i stručne podobnosti. Od januara 1993. do januara 1995. oružane snage su smanjene sa 106.400 na 65.000 i reorganizovane radi prilagodavanja integraciji NATO.

U martu 1997. godine parlament Češke Republike usvojio je dokument *Nacionalna odbrambena strategija Češke Republike*. Njime su definisani: geopolitički položaj, interesi i politika u sferi odbrane, principi i glavni zadaci u sferi odbrane, odbrambeni resursi, struktura i zadaci oružanih snaga i drugo. Tim dokumentom sažeto su iznete i ustanove i procedure civilne kontrole vojske. Izričito se kaže: „Državne institucije su odgovorne za kontrolu odbrane Češke Republike u okviru svojih nadležnosti u skladu sa ustavom i zakonima. ... Slanje jedinica Armije Češke Republike van državne teritorije mora biti odobreno od parlamenta ČR pošto je usaglašeno u oba doma. Vlada ČR rukovodi složenim sistemom državne odbrane. Ona proglašava vanredno stanje koje parlament mora potvrditi. Vanredno stanje može biti proglašeno na delu ili na celoj državnoj teritoriji. ... Ministarstvo odbrane je centralno telo državne administracije koje koordinira rad drugih centralnih tela, administrativnih ustanova, ustanova samouprave i zakonskih celina važnih za odbranu države, za vreme priprema za narodnu odbranu i civilnu zaštitu i u odbrani zemlje.”

Bugarska je ostvarila određene uspehe u reformisanju civilno-vojnih odnosa. Oružane snage su depolitizovane i potčinjene državnoj civilnoj vlasti, a ne partiji. Postavljen je civil za ministra odbrane, a ministarstvo je popunjeno civilima. Predsednik republike je vrhovni komandant oružanih snaga. U novembru 1991. ustanovljen je Komitet za nacionalnu bezbednost Narodne

skupštine koji ima zadatak da ostvaruje parlamentarnu kontrolu oružanih snaga. Komitet je nastojao da uspostavi kontrolu oružanih snaga, ali i da im obezbedi neophodnu podršku društva. Težio je da bude posrednik između civilnog društva i vojske, boreći se da vojska dobije dovoljna sredstva za preživljavanje. Upoznao je javnost sa teškim uslovima u kojima se vojska nalazila. Osnovni problem je bio sličan problemu i u drugim bivšim socijalističkim zemljama - nedostatak civilnih stručnjaka kompetentnih za učešće u planiranju odbrane društva. Zbog toga je u parksi dolazilo do napetosti i sporova između civilnih funkcionera u ministarstvu odbrane i vojnih rukovodilaca. Uspostavljanjem centara za bezbednosne studije u Bugarskoj nastoji se poboljšati obaveštenost članova parlamenta, akademskih građana i novinara o ovoj sferi društvenog života.

Rusija, suočena sa ogromnim problemima u svojim oružanim snagama, dosta je kasnila sa njihovom transformacijom. Tek dolaskom maršala Igora Sergejeva na mesto ministra odbrane, u maju 1997, počinju ozbiljniji naponi da se vojska reformiše. Na tom putu postoje brojne prepreke i teškoće. U vojsci ja značajno opao životni standard i kvalitet socijalnog osiguranja, vojni budžet je apsolutno neadekvatan, vojno-industrijski kompleks je u kolapsu, borbeno sposobnost i gotovost vojske opadaju, širi se korupcija i kriminal, opada ugled i moral pripadnika vojske.²⁸ U takvim okolnostima civilna kontrola vojske nema najviši prioritet, ali se njen značaj sve više shvata i priznaje. Postoji, u stvari, predsednička, a ne istinska civilna kontrola vojske. Učešće parlamenta i javnosti u tom procesu je nedovoljno. Civilna kontrola vojske u Rusiji je još u začetku. Međutim, značajno je da njenu potrebu prihvataju ne samo „demokrate”, već i najširi krug političara, uključujući i komunističke poslanike.²⁹ Isto tako, prevladalo je uverenje među vojnim stručnjacima da vojska i druge snage bezbednosti moraju ostati strogo neutralni u ma kakvoj vrsti političkog sukoba u zemlji. Dalji procesi transformacije oružanih snaga i uspostavljanja civilne kontrole nad njima

²⁸ Walter Parchomenko, *The State of Russia's Armed Forces and Military Reform, Parameters*, US Army War College Quarterly, Winter 1999-2000, pp. 98-102

²⁹ Isto, str. 105

odvijace se uz teškoće nametnute nepovoljnom privrednom situacijom.

Kao što se jasno vidi iz navedenih primera sve zemlje u tranziciji rešavale su slične probleme. To su problemi definisanja nadležnosti predsednika, vlade i parlamenta i nadležnosti ministarstva odbrane i generalštaba, pitanja kontrole vojnih obaveštajnih i kontraobaveštajnih službi i vojnih sudova – kome će biti potčinjene ustanove obrazovanja i vojni instituti.

Tema civilno-vojnih odnosa i civilne kontrole vojske izuzetno je prisutna u većini tih zemalja u naučnim i stručnim raspravama i publicistici. Brojni su naučni skupovi s temama o ulozi vojske u novim društvenim i bezbednosnim okolnostima, njenoj transformaciji i uspostavljanju demokratske civilne kontrole nad njom.

7. Osobnosti jugoslovenske situacije

U izučavanju civilno-vojnih odnosa u SRJ moraju se imati u vidu istorijske, geopolitičke i druge društvene osobnosti, kao i specifične vojničke tradicije.

Prvo, od prve autonomije Srbije početkom 19. veka, pa do stvaranja prve, druge i treće Jugoslavije država se radala iz ratnih sukoba. U njima je vojni faktor, razumljivo, odlučujući, pa se takvi odnosi neminovno po inerciji prenose i na novostvorene države. Tako se uspostavlja tipičan odnos na društvenoj sceni gde vojska ima osobiti ugled u narodu, a samim tim i vrhovni komandant koji je u ratu postigao pobeđe. Na toj osnovi uspostavlja se direktna linija odlučivanja na relaciji vojska - vrhovni komandant, kojom se zaobilaze sve linije parlamentarne i druge javne kontrole. Demokratske procedure, ukoliko postoje, samo su paravan za jednu vrstu vojne autokratije koja se odvija na relaciji bivši harizmatični ratni komandant - vojni vrh. Taj odnos je do sada bilo veoma teško promeniti sve dok se taj ratni komandant nalazio na političkoj sceni.

Drugo, u našem području tokom 19. i u prvoj polovini 20. veka, zbog ukrštanja različitih imperijalnih interesa, postojao je visok stepen spoljašnje ugroženosti zemlje. To je pogodovalo zatvorenosti vojnih struktura u odnosu na civilnu vlast, pa nije

isključeno da još postoje recidivi takve tendencije, mada su međunarodne okolnosti suštinski izmenjene u pozitivnom smeru.

Treće, regionalna situacija ostaje i dalje neizvesna, a stanje bezbednosti nestabilno. Postoje ozbiljni problemi u političkim odnosima sa Albanijom, a latentni sa još nekim susedima. Ipak, to ne znači da civilno-vojni odnosi ne treba da evoluiraju u pravcu uspostavljanja jasnih i definisanih procedura civilne kontrole oružanih snaga.

Sve to, kao i aktuelna politička situacija, svakako otežava i usporava procese uspostavljanja procedura civilne kontrole vojske i sfere odbrane.

8. Zaključak

Pomenuta načela civilne kontrole vojske jasno su definisana, a politička praksa potvrdila je njihovu valjanost. Od vremena dokumenta Magna carta (Velike povelje o slobodama), preko Dušanovog zakonika, pa do vremena najnovije povelje - pravnog akta kojim se regulišu politički odnosi u Evropi budućnosti - Pariske povelje za novu Evropu, civilna kontrola vojske jedan je od osnovnih principa na kojima su počivala i na kojima će počivati prosperitetna i moderna društva. Civilna kontrola vojske definisana je kao jedan od preduslova za uključivanje u postojeće oblike evropskih integracija. Isto važi i za pristupanje Partnerstvu za mir i NATO.

Ostaje, dakle, da se nove demokratije, u sklopu opšte društvene transformacije iz autoritarnih u demokratske sisteme, prilagode i parlamentarnom modelu civilne kontrole vojske da bi mogle biti uključene u savremene evropske političke, ekonomske i vojne integracione procese. Ko uspostavi uspešne instrumente i procedure civilne kontrole vojske, ispuniće jedan od preduslova za uključivanje u glavne tokove modernizacije društva i odbrane. Ko to ne učini uspešno, ostaće na sporednom koloseku da, sa velikim zakašnjenjem, sačeka neki povoljniji sticaj unutrašnjih okolnosti.

Literatura - knjige i članci

1. Central European Civil-Military Relation and NATO Expansion, Strategic Forum, INSS, No. 22, March 1995
2. Civil Control of the Military in Democratic Societies, Phare, Bulletin II-III, August 1998
3. Finer, S.E., The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics, Westview Press, USA, 1988
4. Goodpaster, Andrew J., Huntington, Samuel P., Civil-Military Relations, American Enterprise Institute, Washington, 1977
5. Huntington, Samuel P., The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1957
6. Huntington, Samuel P. Armed Forces and Democracy, Reforming Civil-Military Relations, Journal of Democracy, October 1995, Volume 6, Number 4
7. Janowitz, Moris, Professional Soldier, London, 1960
8. Joo, Rudolf, The Democratic Control of Armed Forces, Chaillot Paper 23, ISS WEU, Paris, February 1996
9. Kiss, Zoltan Laszlo, Development of the System of Civilian Control of the Hungarian Military (1988-98) - from the point of view of Military Sociology, Phare, Bulletin II-III, August 1998
10. Kohn, Richard H., How Democracies Control the Military, Journal of Democracy, Volume 8, Number 4, October 1997
11. Kohn, Richard S., The Theory of Concordance in Civil-Military Relations: A Commentary, Armed Forces and Society, Vol. 23, No. 2, Winter 1996
12. Kohn, Richard H., The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government, Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, 1997
13. Parchomenko, Walter, The State of Russia's Armed Forces and Military Reform, Parameters, US Army War College Quarterly, Winter 1999-2000

14. Shiff, Rebecca L., Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance, *Armed Forces and Society*, Vol. 22, No. 1, Fall 1995
15. Veselinović, Dr Andrija, *Država srpskih despota*, NIU „Vojska”, Beograd, 1995.
16. Weigley, Russell F. The Soldier, the Statesman, and the Military Historian (The George C. Marshall Lecture in Military History), *The Journal of Military History* 63/4, October 1999
17. Wels, Richard S., The Theory of Concordance in Civil-Military Relations: A Commentary, *Armed Forces and Society*, Vol.23, No.2, Winter 1996

Dokumenti

1. *Vojna enciklopedija*, tom 9, Beograd, 1975.
2. *Magna Carta*, published by Paul Cave Oubkications Ltd, Southampton, 1984
3. *The Constitution of the United States*, Special Limited Inaugural Edition, Washington, 1989
4. *Dušanov zakonik (Bistrički prepis)*, Nova holding D.O.O., Beograd, 1994.
5. *Charter of Paris for a New Europe*
6. *Vienna Document 1990 of the Negotiations on Confidence and Security Building*
7. *Measures*, Vienna, 1990