



Демократска контрола војске у посткомунистичкој Европи

(Democratic Control of the Military in
Postcommunist Europe Guarding the Guards)*

Мр Милораг Тимошић

У предговору студије читаоцима се обратио Малком Хаворт, начелник Одељења за Централну и Источну Европу у британском министарству одбране. Нагласио је да британска влада, заједно са европским савезницима, подржава настојања посткомунистичких земаља да успоставе демократску цивилну контролу оружаних снага, да их бројно смање и модернизују и „да развију нове облике међународне војне сарадње“. Својим програмом, усмереним на сарадњу с тим регионом (*Outreach programme*), Министарство жели да подстакне успостављање демократски одговорних оружаних снага у Централној и Источној Европи и побољша њихову интероперабилност са снагама Северноатлантског савеза. Напори уложени у том правцу оправдани су заједничким учешћем у мировним снагама у Босни и на Косову. Све ће то допринети унапређењу регионалне стабилности и демократије, као и поверењу између грађана и њихових оружаних снага и између народа који су се донедавно конфронтирали преко „гвоздене завесе“.

* Студију под насловом Демократска контрола војске у посткомунистичкој Европи – Чување чувара објавила је почетком 2002. године издавачка кућа „Палgrave“, у Великој Британији, у оквиру едиције, односно истраживачког програма, *Једна Европа или неколико? Британско министарство одбране потпомогло је научну конференцију Демократска контрола оружаних снага у Централној и Источној Европи: цивилно-војни односи и одбрамбено планирање у новој ери*, одржану у Кијеву марта 2000. године. На основу саопштења поднесених на тој конференцији урађена је ова студија, а њени приређивачи су Andrew Cottey, Timothy Edmunds и Anthony Forster, професори универзитета у Великој Британији и истраживачи у сфери цивилно-војних односа и развоја цивилног друштва.

Уређивачи студије, у заједничком уводу под насловом „Изазови демократске контроле оружаних снага у посткомунистичкој Европи“, објаснили су њену структуру и методолошки приступ, којим је требало да се обезбеди задовољавајући ниво компарабилности међу појединачним студијама. А тих студија је урађено 12, за следеће државе: Пољску, Чешку, Мађарску, Летонију, Литванију, Румунију, Бугарску, Словенију, Хрватску, СР Југославију, Русију и Украјину. Уређивачи полазе од чињенице да се реформа цивилно-војних односа у наведеним земљама одвијала у условима домаће и међународне нестабилности. Због тога је постојао оправдан страх да би војска могла да се умеша у домаћу политику с различитим оправдањима: „да сачува тековине социјализма“, „да очува ред у земљи“, „да одбрани националне интересе“ или, једноставно, да брани сопствене институционалне и економске интересе. Пошто се то ни у једној од наведених земаља, сем Југославије, није десило, у студији је преузет задатак да се детаљно анализирају искуства и домет реформи у тој области у наведеним земљама. Ради пружања методолошког оквира за студије појединих случајева у уводу се даје „заједничко комунистичко наслеђе али различит национални контекст за регулисање цивилно-војних односа у земљама региона, пружа се дефиниција демократски контролисаних оружаних снага (према којој треба да се мере искуства појединих земаља) и у општем смислу истражује се домет чинилаца који могу обликовати перспективе остваривања демократске контроле оружаних снага у посткомунистичкој Европи“.¹

Аутори напомињу да су у комунистичким режимима оружане снаге биле под цивилном контролом, али је то била контрола партије. Вољно потчињене партији, оружане снаге су уживале аутономију и доста широка овлашћења у дефинисању одбрамбене политике. Због тога аутори наводе да су се после пропасти комунистичког система нове власти суочиле са „слабом извршном/владином контролом одбрамбене политике, мало система за финансијско управљање одбрамбом, непостојећом парламентарном контролом одбрамбене политике, министарствима одбране у знатној мери попуњеним официрима који су се осећали ефикасно потчињеним засебним генералштабовима, као и са мало или уопште без цивилних или невладиних стручњака за питања одбране“.² Аутори закључују да се због таквих односа лако могла успоставити контрола војске у односу на унутрашњу политику, али тешко у односу на одбрамбену политику тих земаља. Такође, указују на тешкоће у успостављању контроле над паравојним формацијама у земљама где су се појавиле у већем обиму.

¹ *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe. Guarding the Guards.* Edited by Andrew Cottey, Timothy Edmunds and Anthony Forster, Palgrave, 2002, p. 2.

² *Исцпо*, стр. 4.

Приређивачи студије наглашавају да цивилно-војне односе треба схватити као „општи појам који обухвата све аспекте односа између оружаних снага (као политичке, економске и друштвене институције) и друштва (и државе или политичког/друштвеног/етничког покрета) чији су део“.³ При томе, демократска политичка контрола војске мора да се испоји у три подручја: јасна контрола демократски изабраних политичких институција у домаћој политици; контрола одбрамбене политике у најширем смислу и, најзад, контрола улоге војске у спољној политици, и, особито, у одлучивању о употреби оружаних снага изван територије државе. Централни елемент демократског модела цивилно-војних односа мора да буде „политичка контрола војске од демократски изабраних власти путем институција које обезбеђују председничку, владину и/или министарску контролу оружаних снага“.⁴ Поред контроле извршне власти, приликом анализе цивилно-војних односа мора се узети у разматрање и „законодавни (парламентарни) надзор, ограничења која он поставља извршној власти и улога ширег цивилног друштва (невладиног) у јавној политици“.⁵ Мада се утицај „цивилног друштва“ тешко може прецизно измерити, могу се навести неки његови значајни актери: слободни медији, независни истраживачки институти и право грађана да се организују у невладине организације и тако утичу на збивања у сфери одбране. Осим тога, неопходан је и одређени ниво опште политичке и специфичне војничке културе који ће обезбедити да се тај модел и начела спроведу у политичкој пракси.

Покушавајући да дефинишу општи методолошки оквир за анализу проблема демократске контроле војске у посткомунистичким земљама, аутори студије наглашавају да „широки спектар домаћих и међународних чинилаца обликује изгледе за демократску контролу оружаних снага, али да се њихов релативни значај разликује од земље до земље“.⁶ У вези с тим, анализирају следеће одређујуће чиниоце: историјско наслеђе из комунистичког и прекомунистичког времена; домаћи политички, економски и друштвени контекст, особито ситуације у којима постоје „слабе државе, дубоке политичке и друштвене поделе, економско сиромаштво и екстремни национализам и етнички сукоби“;⁷ међународне чиниоце, посебно регионалну нестабилност и спољашње притиске; институционалне чиниоце – постојање стабилних друштвених установа и њихово функционисање у складу с нормативним надлежностима; војну културу и професионализам.

³ Исто, стр. 6.

⁴ Исто, стр. 7.

⁵ Исто, стр. 8.

⁶ Исто, стр. 10.

⁷ Исто, стр. 11.

Уводне напомене уређивача завршавају се краћим закључком и позивом ауторима појединих студија да се не задрже само на опису степена успостављања демократске контроле војске, већ да анализирају и релевантне чиниоце који су условили да се тај процес у различитим земљама одвија неједнаким темпом.

У главном делу студије приказани су случајеви 12 посткомунистичких земаља. Наслови појединих студија донекле указују и на њихов садржај:

Централна Европа (1. Демократска контрола оружаних снага у посткомунистичкој Пољској: међуигра историје, политичког друштва и институционалне реформе, 2. Демократска контрола оружаних снага у Републици Чешкој: пут из друштвене изолације и 3. Цивилно-војни односи у Мађарској: не нарочито узбудљиво); *Балтичке државе* (1. Демократска контрола оружаних снага у Летонији и 2. Изазови цивилно-војних односа и демократске контроле оружаних снага: случај Литваније); *Југоисточна Европа* (1. Одбрамбено планирање у настајућим демократијама: случај Румуније, 2. Мењање природе цивилно-војних односа у посттоталитарној Бугарској, 3. Демократска контрола оружаних снага у Словенији, 4. „Као пијана гуска у магли“: развијање демократске контроле оружаних снага у Хрватској и 5. Европски изузетак: цивилно-војни односу у СРЈ (Србији и Црној Гори) и *Бивши Совјетски Савез* (1. Еволуција цивилно-војних односа у Русији и 2. Развој цивилно-војних односа у постсовјетској Украјини).

Обим појединих студија износи између 11 (Румунија) и 27 (Мађарска) страна, при чему су аутори настојали да се придржавају методолошких упутстава о компарабилности текстова. Све текстове су радили домаћи аутори, осим за СРЈ (Џејмс Гау) и Хрватску (Алекс Џ. Белами).

У одељку о СРЈ Џејмс Гау наглашава да је она троструки изузетак међу осталим посткомунистичким земљама. Прво, до 2000. године није било ни говора о демократској контроли војске, јер је за Милошевићеве владавине задржана комунистичка пракса, зачињена националистичком идеологијом. Војска Југославије је „имала сенку српа и чекића на души, српски крст са оцилима на грудима и дубоко антизападне вредности које су текле већином њених артерија“.⁸ Друго, Гау наглашава изузетан значај који се у Југославији придаје оружаним снагама када је у питању пуно остваривање државности, а с обзиром и на све неповољне околности на територији друге Југославије које су током последње деценије 20. века угрожавале њену државност. Треће, аутор указује на нестабилно међународно окружење и нерешен унутрашњи статус државе (Црна Гора, Косово). Поврх свега тога, демократски процеси су се споро одвијали, па није било услова за успостављање демократске контроле војске. Гау, затим, излаже

⁸ *Истио*, стр. 195.

специфично историјско наслеђе и улогу ЈНА у стварању и разбијању СФРЈ, уз ситније непрецизности, што је разумљиво за страног посматрача збивања. Разматрање закључује описом еволуције ЈНА од југословенске оружане силе до чисто српске формације под контролом Слободана Милошевића.⁹ Описује и процес конституисања СРЈ, међународних санкција и фактичке потпуне потчињености Војске Југославије Слободану Милошевићу, тако да су све уставне и законске одредбе постале ирелевантне за „начин на који су цивилно-војни односи функционисали у пракси“.¹⁰

Доста детаљно Гау описује и политичко и војничко значење смелости генерала Перишића и Јовице Станишића, спекулишући умногоме слободно о узроцима и последицама. Закључује да је постављање генерала Ојданића, „присталице прокомунистичког ЈУЛ-а“, за начелника ГШ ВЈ довело Милошевића „у јачу позицију према војсци него икада раније“.¹¹ Гау затим објашњава разлоге формирања „доброволачких“ паравојних снага, као и снага МУП-а наоружаних топовима и оклопним транспортерима, као једне врсте председничке преторијанске гарде, и њихову улогу у етничким ратовима и у одржавању владајућег система. Своја разматрања стања цивилно-војних односа за време владавине Слободана Милошевића Гау закључује констатацијом да је Милошевић остварио формалну контролу над свим оружаним снагама тек „када су снаге МУП-а потчињене Војсци Југославије у марту 1999. године“.¹²

У закључку, под насловом „Војници, политика и одбрана у посткомунистичкој Европи“, приређивачи студије наглашавају да је био претеран страх од преторијанске интервенције војске у политику после пада комунизма. Процеси успостављања демократске контроле оружаних снага успешно се одвијају у балтичким и централноевропским државама, али не без сукоба између левих и десних политичких партија око доминантног утицаја на војску и одбрану. У начелу, успостављање демократске цивилне контроле војске у тим земљама непосредно је зависило од четири чиниоца: 1) темпа опште демократизације друштва; 2) комунистичког наслеђа у којем се војске нису појављивале као самосталан чинилац на унутрашњој политичкој сцени; 3) међународног окружења из којег су долазили јаки притисци за успостављање демократске контроле оружаних снага као предуслова за укључивање у евро-атлантске одбрамбене интеграције, и 4) реформи институција власти и њиховог прилагођавања демократском парламентаризму, укључујући и остваривање националног консензуса у наведеним земљама о потреби демократске контроле оружаних снага.

⁹ Опширније, *Истио*, стр. 200–201.

¹⁰ *Истио*, стр. 204.

¹¹ *Истио*, стр. 206.

¹² *Истио*, стр. 210.

За разлику од њих, ти процеси се знатно успореније и контроверзније одвијају у СР Југославији, Хрватској, Русији и Украјини. Док су у Хрватској и СР Југославији на сцени били ауторитарни националистички режими, у Русији и Украјини је дошло до формирања једне врсте јаких председничких система, уз релативно слабе парламенте, што је успоравало успостављање демократске контроле оружаних снага – војске, паравојних формација и формација министарстава унутрашњих послова. После промене режима у Хрватској и СР Југославији, успостављање демократске контроле оружаних снага један је од бројних изазова са којима су суочене нове владе.¹³ Ситуација у тим двема земљама слична је оној у кавкаским и средњоазијским бившим совјетским републикама, у којима је „извршна цивилна контрола војске (и унутрашњих снага безбедности) била један од инструмената ауторитарних владара, али су војска и снаге безбедности задржавале извршан степен аутономије и политичког утицаја“.¹⁴

Приређивачи у закључку наглашавају и да је било више тешкоћа у успостављању демократске контроле војске у односу на политику одбране него на домаћу политику, у чему виде део инерције из комунистичких времена.¹⁵ У земљама које су оствариле задовољавајући ниво демократске контроле оружаних снага од почетка деведесетих година предузет је одређен број мера и акција које су свима заједнице. То су: образовање одговарајућих владиних структура (национални савети безбедности, скупштински одбори); постављање цивила за министра одбране и потчињавање генералштабова њему; успостављање механизма за контролу утрошка војних буџета; јачање надлежности скупштинских одбора за одбрану и безбедност; повремене расправе о националној политици одбране и развијање независних истраживачких института за одбрану и безбедност и невладиних организација који су доприносили да се шира јавност активније укључи у расправе о питањима одбране.¹⁶ При томе су се суочавале с бројним тешкоћама, као што су: политичка индиферентност, отпор војске, недостатак цивилних стручњака за ту област и економска ограничења. Због тога, као и других чинилаца, у тој сфери се скоро у свим земљама испољавају слабости, као: недовољна финансијска контрола утрошка војних буџета условљена сложенешћу проблема и отпорима војске; улога скупштинских одбора је често ограничена због недовољне стручности, слабог интересовања, тешкоћа у приступу информацијама; „дивилно друштво“ и невладин сектор недовољно су развијени и њихов утицај је слаб.¹⁷ Процес успостављања демократске цивилне контроле оружаних снага одвијао се неравномерно, па се у неким земљама

¹³ *Истио*, стр. 256.

¹⁴ *Истио*, стр. 256.

¹⁵ *Истио*, стр. 257–258.

¹⁶ *Истио*, стр. 258.

¹⁷ *Истио*, стр. 259.

може говорити о „првој генерацији“ њеног остваривања, а у другима о „изазовима друге генерације – успостављању ефикасних установа за контролу и управљање одбрамбеном политиком и њен развој у складу са новим стратегијским окружењима“.¹⁸

У целини, студија *Демократска контрола војске у посткомунистичкој Европи* значајан је корак у правцу компаративног сагледавања нивоа остваривања демократске контроле оружаних снага у бившим комунистичким земљама средње и југоисточне Европе и Русије и Украјине. Случај Југославије обрадио је Џејмс Гау, нажалост само у историјском смислу – објашњавао је поступке којима је Слободан Милошевић успевао да оствари контролу војних и паравојних формација у СРЈ, без покушаја да опише и објасни садашње стање у вези с успостављањем демократске цивилне контроле оружаних снага. У студији су наведена искуства наведених земаља, тешкоће које су искривале током трансформације оружаних снага и успостављања установа и процедура за њихово подвођење под демократску контролу институција политичког система и јавности. У том смислу студију треба схватити као извор компаративних података и решења која треба изучити приликом припрема за успостављање демократске контроле оружаних снага у југословенском друштву. Без обзира на наведене примедбе, студија је значајно штиво за све оне који ће се бавити изучавањем или радити на практичном успостављању демократске контроле оружаних снага у СР Југославији. Искуства бивших социјалистичких земаља источне Европе, уз поштовање свих разлика, не би смела да се занемаре приликом регулисања те сфере политичког живота која има витални значај за општи процес демократизације југословенског друштва.

¹⁸ Исто, стр. 262.