



Резиме и генералне препоруке

Теодор Винклер и Иштван Ђармати

Увод

Демократске владе Савезне Републике Југославије и Републике Србије оствариле су знатан напредак у превазилажењу горке заоставштине Милошевићевог режима, што су схватили и југословенски народ и међународна заједница. То је потврђено и свеобухватним свођењем стања које су заједно организовали, током последњих шест месеци, Центар за демократску контролу оружаних снага у Женеви (*Geneve Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF*) и Институт за односе Исток – Запад (*East West Institute – EWI*), у којима се окупило око стотину југословенских и међународних стручњака.

Центар за демократску контролу (у даљем тексту: Центар) и Институт за односе Исток – Запад (у даљем тексту: Институт) испитали су осам специфичних области:

- регионална безбедност у перспективи и њене последице за нову политику и стратегију националне безбедности;
- реформа сектора безбедности;
- правна реформа;
- реформа полиције;
- полицијска контрола границе;
- надзор над обавештајном службом;
- стварање националног већа безбедности.

У неколико десетина студија анализиране су различите теме и/или резимирана искуства других земаља у транзицији у вези с тим областима. За сваку од тих области дате су специфичне препоруке у резимеу и посебном поглављу, док су генералним препорукама садржаним у овом раду повезани најзначајнији закључци осам посебних поглавља.

Потреба за реформом сектора безбедности заснованом на новој политици националне безбедности

– Најважнији корак за СРЈ био би започињање свеобухватне реформе сектора безбедности засноване на новој политици националне безбедности – ниједна друга варијанта не би имала толико позитиван ефекат у земљи и иностранству.

– Нова национална безбедносна политика и стратегија требало би да буду резултат широког политичког процеса и да означе јасан прекид са прошлошћу. Њима треба да се на јасан и транспарентан начин дефинишу национални интереси и задаци оружаних снага и других компонената сектора безбедности, чиме би се повећали безбедност и поверење у региону и учврстио међународни положај СР Југославије.

– Формулисање такве нове политике националне безбедности преко постојећих органа СРЈ може изазвати проблеме због неизвесности у погледу будуће политичке оријентације Црне Горе. Било би мудро да се у дискусију укључи велики део југословенског политичког тела и друштва. Начин да се превазиђе проблем Црне Горе и оствари опсежна политичка дебата био би – слично моделу швајцарске „Брунерове комисије“, која је израдила оквире нове безбедносне политике Швајцарске – стварање комисије са представницима свих политичких странака, региона и слојева друштва. Такође, било би добро да таква комисија у свој рад укључи и стручњаке из суседних земаља и међународне заједнице.

– Нова национална безбедносна политика и стратегија требало би да се усредсреде на развој визије не само за спољну, безбедносну и одбрамбену политику СРЈ већ и за регион као целину. То сигурно не би био проблем због чињенице да све земље тог региона теже да учествују у европској и евроатлантској интеграцији. Спољнополитички циљеви СРЈ – да са Европском унијом потпише споразум о стабилизацији и придруживању, као први корак на путу ка ступању у равноправно чланство Европске уније, да постане чланица Савета Европе и да уђе у „Партнерство за мир“ („ПЗМ“) и Савет за евроатлантско партнерство *ЕАРС* – уклапају се савршено у укупне тежње региона. Нова политика националне безбедности била би значајан корак ка тим циљевима, посебно ако би се под њом подразумевала перспектива политичког дијалога са другим земљама региона усмереног ка помирењу и јачању способности СРЈ да на прагматичан начин сарађује са својим суседима у решавању бројних питања (од борбе против организованог криминала и тероризма и потребе да се побољша полицијска контрола граница до енергетског сектора и идеје о регионалној зони слободне трговине). Обухватала би и предлог да се унутар региона тежи ка изградњи поверења и безбедности и мерама за контролу наоружања којима допуњава, па и превазилази, постојећи скуп споразума (Кодекс понашања

ОЕБС-а, Фирентински и Бечки договор о примени Дејтонског мировног споразума, Завршни документ о члану 5).

– Репформа сектора безбедности биће неопходна да би се остварила тежња СРЈ да уђе у Европу, као и ради превазилажења Милошевићеве заоставштине и његовог режима, враћања поноса и части оружаним снагама и полицији, отклањања латентне претње демократији и обликовања савремених, професионалних и рентабилних снага безбедности, способних да се ухвате у коштац са савременим претњама безбедности које се јављају унутар и изван земље.

– Мада је регион и даље нестабилан, многе чињенице указују на то да ће главне претње у наредних 10–15 година више потицати од наоружаних банди и организованог криминала него од ратова какви су се водили деведесетих година 20. века. Главни изазов вероватно ће бити сценарији типа „Колумбија“, а не сценарији типа „Сарајево“.

– Основни елементи реорганизовања снага који произлазе из реформе сектора безбедности, према томе, јесу смањење (и професионализација) оружаних снага, стварање јаким пограничних снага, одвајање државне безбедности од полицијских структура и јачање (и деполитизација) полиције.

– Најзначајнији аспект реформе сектора безбедности, ипак, јесте јачање демократске, поготову цивилне и парламентарне контроле над унутрашњим и спољним снагама безбедности. У оквиру тога могуће је и формирање националног савета безбедности, што подразумева и обезбеђење неопходног стручног цивилног особља у Министарству одбране. То условљава и успостављање јаким механизма парламентарне контроле над војним планирањем и одређивањем буџета, обезбеђење неопходног особља и поуздан парламентарни надзор над обавештајном активношћу.

Правна реформа

– Најважнији проблем у тој области је питање Црне Горе које паралише реформу Милошевићевог устава.

– Закони који се односе на оружане снаге, са аспекта њихове демократске контроле, још нису задовољавајући и нису транспарентни. Такође, још нису решавана ни питања везана за војно правосуђе. У области јавне безбедности још нису достигнути стандарди постављени у Нацрту кодекса полицијске етике Савета Европе и Стандардна минимална правила УН за понашање према заробљеницима. Ти недостаци утичу на напредовање СРЈ на путу учлањења у европске и евроатлантске институције и, индиректно, на могућност да обезбеди неопходну дугорочну помоћ међународних финансијских институција.

– Препоручује се да се сви релевантни закони и прописи ревидирају према консензусу о принципима за промену устава СРЈ и држава

чланица. Препоручује се да се надлежним владиним агенцијама и парламентарним телима дају подаци о сличним искуствима других земаља, поготову земаља у транзицији, али и о стандардима које су поставиле европске и евроатлантске институције.

– Савезна Република Југославија има јаку и активну цивилну друштвену базу, с добрим стручњацима за право и људска права. Ту базу би требало подстицати да преузме активну улогу у утврђивању постојећих недостатака и „рупа“ у законима и у вези с гарантовањем доследности у припреми нових закона на свим нивоима уз поштовање начела заштите људских права и демократске контроле сектора безбедности. Стога, Савезни парламент би требало да одреди водећу агенцију, у облику „радне групе“ или „комитета за усмеравање“, која би координисала рад у том сектору. С обзиром на резултате рада невладиних организација и значај тог рада за будућност, пожељно је да се упоредо формира нека врста „конзорцијума“ невладиних организација које раде у тим областима. Конзорцијум би могао да пружи помоћ водећој парламентарној агенцији и законодавним институцијама тако што би обезбедио истраживаче и међународне стручњаке, организовао панеле о одређеним питањима, прикуљао релевантне податке и креирао базе података.

Реформа одбране

– У интересу СРЈ није даље одлагање свеобухватне реформе оружаних снага. Главни елемент такве реформе требало би да буде одређивање оружаним снагама јасног задатка који се заснива на укупној националној безбедносној политици која на транспарентан начин изражава основне националне интересе, као и циљеве спољне и безбедносне политике.

– Да би успела реформа одбране неопходан је национални консензус о њеним главним циљевима и неким значајним елементима. Консензус мора да се постигне у вези с грубим предвиђањем трошкова војске и најважнијим елементима реформе, што може да припреми комисија попут „Брунерове комисије“ у Швајцарској или „Вајзкерове комисије“ у Немачкој.

– Реформу одбране не може да изводи војска, већ политичко, односно цивилно руководство. Међутим, војска не сме да буде искључена, што не значи да подршку за реформу треба тражити од досадашњих виших официра: ирационално је очекивање да ће за радикалну реформу бити војни лидери који су образовани у другом систему. Војни лидери другог и трећег нивоа подржаће реформу уколико им се – а што је још један значајан захтев – на тај начин нуди перспектива за бољу војску и бољи стандард.

– Циљ реформе не би требало да буде достизање нивоа садашњих напредних иностраних оружаних снага, већ настојање да до-

стигне ниво – барем у неким, добро одабраним областима – на којем ће те снаге бити у време кад реформа буде завршена.

– Реформа би требало да политичком руководству обезбеди успех, што се може периодично приказивати јавности.

– Реформа би требало да се заснива на дугорочним питањима. Приликом њеног планирања требало би, као основа, да се узме у обзир период 8–10 година. Међутим, значајно је да се и тај дуги процес разложи на краће фазе, које треба планирати зависно од редоследа у оквиру дугорочних циљева.

– Смањења нису исто што и реформа, али ће она у многим случајевима бити неопходна – реформа одбране има своју цену.

– Нова технологија се мора уводити постепено, и само ако су и када су војне структуре за то спремне.

– Сваком реформом мора да се обезбеди модернизација. Традиција и тзв. националне одлике не смеју да се користе као изговор за одбијање модернизације и игнорисање релевантних међународних тенденција.

– Дисциплина је важна и у процесу планирања и, чак и више, у реализацији. Сталне измене и компромиси довешће до неуспеха реформе.

– За све реформе треба одредити приоритете који не би требало да се мењају према жељама војног или политичког руководства.

– Ниједна реформа не може да успе без одговарајућег система за планирање одбране и доброг управљања ресурсима.

– Међународни савети су неопходни али треба да буду прилагођени конкретној ситуацији. Одлука СРЈ да приступи „Партнерству за мир“ обезбедиће земљи већу могућност коришћења међународне стручне помоћи на свим радним нивоима. Препоручује се да СРЈ – чак и пре него што оствари чланство у „Партнерству за мир“ – установи одељење за везу у Команди НАТО-а и тражи да учествују у што је могуће више активности тог програма.

Реформа полиције

– О реформи полиције много је речено у одличним извештајима Ричарда Монка (у име ОЕБС-а) и Џона Слејтера (у име Савета Европе). Препорукама Центра и Института могу само да се допуне ти извештаји, с нагласком на потребу за демократском контролом међународних снага безбедности.

– Државна безбедност и јавна безбедност морају да остану одвојене.

– Аршин за све реформе у тој области требало би да буде достизање, што је могуће пре, стандарда које је поставила Европска унија. Савезна Република Југославија и Србија би, у вези с тим, требало да усвоје, као први корак, Нацрт кодекса полицијске етике Савета Европе.

– Тренутно највећи проблем са којим се суочава југословенска полиција јесте неповерење јавности. Враћање поверења искреним прихватањем промена у партнерству са јавношћу једини је начин за трајно решење тог проблема. Изградња одрживог, демократског партнерства између полиције (како Министарства, тако и официра) и јавности један је од основних изазова са којима се суочавају Југославија и Србија.

– Ризикује се да се реформа југословенске полиције заглави у технократску каљугу. Ако би се усредредила на ефикасност управног апарата на рачун примене демократске полицијске контроле, Милошевићева заоставштина не би била стварно превазиђена. Стога су потребне структурне демократске контроле, или „одозго на доле“, као и из темеља, или „одоздо на горе“. Мерама „одозго на доле“ обухвата се јасна, недвосмислена институционална архитектура без мешања у полицију и агенција војне безбедности и агенција државне безбедности – као што ни, обратно, полиција не може да има паравојне функције. О опасности од игнорисања тог јасног раздвајања задатака сведоче јединице „црвених беретки“. Демократске контроле обухватају независне спољне и унутрашње инспекторе и омбудсмане.

– Процедуре „одоздо на горе“ помоћу којих се цивилно друштво укључује у полицијске активности изузетно су важне за враћање поверења и остварење визије нове полиције. Полиција ће морати да прилагоди своју професионалну културу да би прихватила и, чак, поздравила добродошлицом основне процедуре одговорности. Напредак у том правцу било би организовање округлог стола ради саветовања о демократској јавној безбедности којем би присуствовали представници Министарства унутрашњих послова, оперативни официри полиције, невладине организације и представници међународне заједнице (из ОЕБС-а, Савета Европе и Европске уније).

– Одговорност пред законом је *sine qua non* јавне безбедности. Непристрасни судови који полицијске официре сматрају одговорним за акције предузете изван закона имају суштинску важност за процес реформе. Полиција мора да отвори своју институцију за независне и критичке медије без обзира на то колико неугодности то може да изазове.

Граничне јединице

– Полицијска контрола и чување границе основни су проблем у целој југоисточној Европи. Блиска сарадња свих земаља у региону изузетно је важна. Релевантно мерило морају да буду стандарди које је поставила Европска унија, па према томе и Шенгенски споразум.

– Ефикасна контрола граница је изузетно важна и за СРЈ и за Србију. Главна опасност са којом се земља сада суочава, истина, нису више класични ратови, него оружане банде, организовани међународни

криминал, тероризам и побуњеници који незаконито прелазе границе или покушавају да контролишу делове територије и друштва.

– Шенгенски споразум (*acquis*) обухвата следећа питања: законску основу; процедуре при прелажењу границе; циљ и садржај граничне контроле; прихватљиве путне документе; јасну поделу задатака између органа власти; сарадњу са суседима; политику и праксу у вези са визама, и демаркационе и дефинисане границе. Да би биле у складу са смерницама ЕУ, земље кандидати требало би да имају извесне „административне могућности“, које треба да обухватају следеће елементе: националну стратегију; специјализоване, обучене снаге; једну специјалну организацију у надлежности министарства правде или унутрашњих послова; сарадњу са свим властима, и ефикасну структуру командовања и комуникација.

– Из Шенгенског споразума произлази следеће: функције и задаци граничних јединица не би требало да буду распршени између неколико органа власти, односно агенција; неопходна је служба која је јача од полицијских снага и, ипак, флексибилнија него оружане снаге; главна питања у вези са граничним јединицама не би требало да буду предмет унутрашњих политичких размирица; граничне јединице би требало сматрати специјализованом професијом којој је потребна специјализована обука која је иста за све снаге одговорне за контролу границе; неопходна је ефикасна, функционална, самостална државна организација и командни и контролни систем који је оспособљен да подигне ниво готовости и да концентрише снаге на одређеним локацијама; стварање мреже авионских, бродских и радарских (визуелних) осматрачких пунктова који су интегрисани у јединствен систем граничне контроле са пунктовима за контролу пасоша и граничним секторима; јасна подела одговорности и блиска сарадња међу разним организацијама унутрашње безбедности, као што су граничне јединице, полиција и имиграционе службе, и непосредни и ефикасни контакти са граничним јединицама суседних земаља.

Надзор над обавештајном службом

– Апарат државне безбедности и обавештајна служба посебно су деликатан аспект заоставштине Милошевићевог режима. Изузетно је важно да се те агенције очевидно ставе под политичку и правну контролу и парламентарни надзор.

– Редформа тих служби мора да има велики приоритет и требало би да се поштују фундаментални међународни стандарди, као што су: раздвајање спољне и унутрашње обавештајне службе; раздвајање унутрашње обавештајне активности и наметања закона; стриктна цивилна контрола над целокупном унутрашњом обавештајном активношћу; јасно дефинисана улога војне обавештајне службе која је у вези са задатком оружаных снага.

– Посебно је важно раздвајање апарата државне безбедности од редовних полицијских структура. Порекло обележено ратним злочинима, другим криминалним понашањем или корупцијом не може се толерисати у тој области. Свим структурама државне безбедности и обавештајне службе потребни су интерни етички кодекс и интерни механизми којима се обезбеђује да све активности одговарају законима који важе у том сектору.

– У демократским државама извршна, законодавна и судска бранша обављају надзор над обавештајним службама и њиховим активностима. Свака бранша има специфичну улогу у том пакету испреплетене контроле чија је сврха да се осигурају законитост, пропорционалност и доличност активности које се морају обављати у тајним условима.

– У вези с тим, кључну важност има парламентарни надзор, за чију организацију постоји неколико модела. Финансијски органи парламента поверавају му контролу над буџетом обавештајне организације. У неким државама парламент такође контролише постављање директора агенција. Али, парламент мора да се налази између тих служби и јавности. Због природе обавештајне активности ограничене су информације које се могу дати јавности. Као представник јавности, парламентарни надзорни комитет треба да има приступ поверљивим информацијама. Требало би да он има право да захтева извештаје и да води истраге и испитивања да би се открили недостаци или злоупотребе. Да би обављали те задатке, ти парламентарци морају да имају – поред свог интегритета – поверење и обавештајних служби и јавности. Поред тога, веома је значајно право политичке опозиције да учествује у надзору, што би требало утемељити у закону.

Регионална безбедност у перспективи: елементи за нову политику националне безбедности Савезне Републике Југославије

Теодор Винклер¹

Изазов

Савезна Република Југославија и Република Србија изгубиле су више од једне деценије због политике Слободана Милошевића – а та деценија биле су деведесете године 20. века, период у којем је значајно промењен глобални и евроатлантски пејзаж.

На крају „хладног рата“ Југославија је била социјалистичка земља најближа западној Европи. Године 1980. домаћи бруто производ по становнику износио је 46 одсто европског просека, што је било знатно више него у суседним социјалистичким земљама, на пример Мађарској, и готово исто колико у Грчкој.

Сада је земља у хаосу. Изгубила је четири рата, укључујући један против НАТО-а, током којег је претрпела последице дуге ваздухопловне кампање. Безброј људи је погинуло или било рањено у тим сукобима; милиони су измештени, укључујући стотине хиљада Срба. Ратни злочини остају у овом региону крвава рана која ће тешко оптерећивати будућност ако не завлада правда. Савезна Република Југославија и Србија годинама трпе санкције, које не само да су тешко погодиле привредне секторе и подстакле опасан одлив мозгова већ су и онемогућиле наставак дуго одлагане привредне реформе и, још више, подстакле корупцију и улазак криминала у велике секторе привреде. Недостаје цела генерација државних службеника и стручњака са међународним искуством и број незапослених се огромно повећао. Домаћи бруто производ по становнику преполовио се током деведесетих година 20. века.

Тај назадак је утолико значајнији што је политичко и стратегијско окружење СРЈ и Србије добро искористило деведесете године да се приближи Европи. Мађарска и Чешка Република су чланице НАТО-а, а све суседне земље СРЈ, са изузетком Босне и Херцеговине, ступиле су у „Партнерство за мир“. Осим Босне и Херцеговине, све земље су и чланице Савета Европе. Словенија ће, највероватније,

¹ Теодор Винклер је директор Центра за демократску контролу оружаних снага у Женеви.

ускоро бити чланица не само НАТО-а него и Европске уније. Многи суседи Југославије надају се да ће добити прилику да учине то исто у наредних неколико година. Укратко, земља не само да је пропатила у правом смислу речи него чак и више у релативном смислу.

Изазов са којим се СРЈ и Србија суочавају је једноставан: оне не могу себи приуштити да изгубе још једну деценију. Напротив, морају да учине највише што могу да поврате део времена изгубљеног под Милошевићем путем далековидих, свеобухватних, демократских и смисаоних промена које ће донети поверење и у земљи и у иностранству.

Основни чинилац у једном таквом подухвату мора да буде израда нацрта нове националне безбедносне политике и стратегије (НБПС) коју више не покреће национализам, већ која је инспирисана европском визијом. Кључна реч мора бити интеграција, не сегрегација. Она би требало да буде усмерена ка јачању мира и стабилности за све земље у региону, чиме би се знатно побољшала безбедност СРЈ и Србије, као и њихова политичка и економска перспектива. Требало би да буде израђена у контексту политичког дијалога са суседима, и да тако, сама по себи, постане мера изградње поверења и безбедности. У земљи, она би требало да буде предмет опсежне политичке дебате, и да тако буде значајно средство на путу консолидације демократије и превазилажења заоставштине из Милошевићевог периода.

Мандат дат Центру за демократску контролу и Институту за односе Исток – Запад

Чињеница да су председник Коштуница и владе Југославије и Србије дале Центру за демократску контролу оружаних снага у Женеви и Институту за односе Исток – Запад мандат да обезбеде елементе за нову НБПС показује колико се променила ситуација у Београду. Знак промене који још више охрабрује јесте то што су та два института изричито замољена да у тај подухват укључе гледишта не само из целог евроатлантског региона него и из земаља суседа Југославије, као и југословенских невладиних организација. Захваљујући тој одлуци, скуп овде приказаних гледишта добија много на снази и значају. Сваки аутор је замољен да свој рад подели на три дела: 1) Који су политички параметри које његова/њена организација примењује на регион? 2) Које су, гледано из те перспективе, кључна раскршћа и тачке доношења одлука у наредних десет година? и 3) Какве се препоруке сада могу дати влади СРЈ и Србије да би побољшале своје могућности за успех? Неки аутори су чак следили та упутства. Ти радови су, затим, разматрани на неколико скупова и непрестано су ревидирани.

У овом прегледу није резимирано све што је урађено. Будући да су изражени погледи веома различити и природа многих препорука

веома специјализована, такав приступ би произвео само незадовољавајуће резултате. Намена овог прегледа је пре да се разјасне неки посебно важни моменти који су често помињани како у радовима, тако и током процеса ревизије.

Зашто нова национална безбедносна политика и стратегија?

У корист нове НБПС могу да се наведу четири аргумента:

1. Свака земља треба да дефинише свој национални интерес и да својој безбедносној, спољној и одбрамбеној политици да дугорочну визију и правац;

2. Потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању Европској унији (и најзад чланство у ЕУ), чланству у Савету Европе и приступање „Партнерству за мир“ СРЈ сматра кључним политичким циљевима. Ниједан од тих циљева не може се постићи без нове НБПС, којом се, очигледно, прекида са прошлошћу;

3. Стратегијско окружење СРЈ и Србије и даље је нестабилно. Мада постоји нада да ће се стабилност постепено повећати, сукоб и даље остаје могућ. Витални интерес Југославије је да, помоћу савремене и јасно дефинисане НБПС, смањи опасност од сукоба, трошкове припремања за такав евентуалан сукоб и штету за земљу ако би сукоб ипак избио у њеном суседству;

4. Ако СРЈ и Србија желе да превазиђу Милошевићеву заоставштину неопходна је свеобухватна реформа сектора безбедности (оружане снаге, полиција, граничне јединице, обавештајни апарат, државна безбедност, паравојне снаге). Она не може да буде успешна без добре основе нове НБПС којом се дефинишу не само укупни циљеви и стратегија земље него и задаци разних компонената сектора безбедности.

Искуство других земаља у транзицији на путу ка демократији показује да оне које се суочавају са вишеструким изазовима реформе одбране добро и сигурно напредују: дугорочије и много боље од оних који одлажу такав потез. Дугорочне добити имају превагу над краткорочним проблемима. Реформа сектора безбедности, а тиме и реформа оружаних снага, не може да буде успешна без темеља у НБПС коју је дефинисала демократски изабрана влада и која има ширу политичку подршку.

Међународна пракса у тој области веома је уједначена. Национална безбедносна политика и стратегија дефинише укупне интересе и циљеве земље и сваком инструменту безбедносне политике (спољна политика, међународна економска политика, оружане снаге, снаге унутрашње безбедности, граничне јединице итд.) додељује специфичне задатке. На НБПС биће заснована и војна доктрина (која може да

поприми форму „смерница за оружане снаге“ или „војне беле књиге“), коју припрема Министарство одбране, али о којој расправља и коју усваја влада, као целина, која дефинише специфичне задатке оружаних снага и укупне циљеве које треба постићи кроз реформу одбране. У реформи одбране преводе се те политичке смернице у конкретне структуре снага.

Обртање тог поступка и кретање у реформу одбране коју дефинишу оружане снаге без владиног политичког усмеравања и која није уграђена у НБПС носило би висок ризик неуспеха (траћење ресурса, неефикасне оружане снаге) и, коначно, претњу демократији и преласку на тржишну привреду.

Тенденције, чињенице и дилеме

Свака нова НБПС за СРЈ требало би да почне пописом чињеница које се не могу променити у разумно време и неизбежних дилема са којима се мора суочити у таквом подухвату:

– Све док се не реши питање да ли Црна Гора жели да остане у саставу СРЈ не може се формулисати нова НБПС за целу федерацију. Што је још горе, постоји опасност да проблем Црне Горе парализује све покушаје да се усвоји нови устав а тиме и заоста значајне реформе сектора безбедности. Савезна Република Југославија и Србија не могу чекати да се то питање реши – то може потрајати месецима, можда и годинама. Формулисање НБПС СРЈ без потпуног учешћа Црне Горе могло би да буде још један корак ка „разводу“. Но, могло би да буде и обратно: неформулисање НБПС значило би одлагање, ако не и озбиљно угрожавање европских перспектива земље. Због тога продужетак „брака“ не би можда био много привлачан с гледишта Црне Горе. Државност би требало, према томе, да крене даље – али да не окреће Црну Гору против себе.

– Време има изузетан значај. Од региона се сада тражи и да делује брзо, и да буде стрпљив. У овом региону, растрзаном ратом, многа питања – на пример, Косово – могу да се реше само ако све заинтересоване стране покажу уздржаност и стрпљење. С друге стране, у земљи промене не могу да чекају, јер после деценију дуге диктатуре истрошило се стрпљење југословенског народа. Он ће ускоро захтевати очевидне знакове, ако не већ побољшане перспективе онда, барем, перспективе која иде на боље. Европска опција у далекој будућности неће бити довољна. По много чему ситуација је иста и у другим земљама југоисточне Европе. Процес Европске уније за стабилизацију и придруживање мора се, према томе, обликовати не као дугорочна опција, него као план пута на којем се напредак може видљиво остварити.

– Границе у региону можда нису такве какве би народ региона желео, можда нису праведне и можда нису – у контексту европске ин-

теграције – чак ни сталне. Ипак, оне су чињеница, и то за догледну будућност. Ниједан кључни играч међународне заједнице није спреман да доводи у питање Дејтонски споразум или границе. Постоји снажно – и сасвим сигурно више него оправдано – убеђење да би сваки покушај да се такну границе изазвао само даље крвопролиће, ужас и трагедију. Разлог за то је схватање да је регион замрзнут негде између „незавршеног рата“ и „незавршеног мира“. Неодлучени ратови заиста имају тенденцију да оставе иза себе све проблеме који су их изазвали, али и још неке. Штавише, у неколико земаља у региону акутне унутрашње претње упорно опстају и могле би поново да еволуирају у спољне претње. Визију о поновној изградњи мултиетничких друштава коју снажно заступа међународна заједница ни из далека не дели већина народа у региону, па ни многи лидери. Па ипак, не постоји алтернатива. Ако жели да се придружи европској интеграцији, регион не може и даље да ствара више историје него што може да поднесе. Он мора да окрене леђа својој прошлости и да гледа у будућност. Очекивање да ће државе и границе бити сталне јесте предуслов за помирење.

– Постоји хитна потреба за стварањем заједничке визије у региону која ће допунити и коначно заменити визију коју му је наметнула међународна заједница. Нема никакве наде ако земље региона очекују све одговоре из Брисела. Има много области у којима је неминовно обнављање сарадње међу земљама југоисточне Европе. Неке од њих су: поновно успостављање ваздушног саобраћаја унутар региона, полицијска контрола граница, борба против организованог криминала и тероризма, као и енергетски сектор. Сваки корак ка сарадњи у тим изванредно важним областима био би сам мера за изградњу поверења и безбедности. У привреди постоји питање регионалне зоне слободне трговине (око пет одсто укупне трговине) које указују на скривени потенцијал за хитно потребан привредни раст. Та зона могла би да буде привлачна кућа на пола пута ка равноправном чланству у Европској унији.

– Нема гаранције за успех. Југоисточна Европа, са својим крхким миром и уништеним привредама, чак је и мање заштићена од утицаја догађаја у свету него многи други делови Земљине кугле. Догађаји од 11. септембра илустровали су још једанпут како се свет може преко ноћи драматично променити – и у политичком и у економском смислу. Ништа не би могло бити мање добродошло младим демократским државама региона од авети глобалне рецесије. Даљи такви ударци не могу да се избегну током наредне деценије. Мала утеха је и чињеница да је југоисточна Европа престала да буде „Балкан“ (тј. нестабилан регион у којем велике силе имају сукобљене интересе таквог карактера да сваки локални сукоб може да ескалира у већи рат) ако се – према речима Збигњева Бжежинског – не појави неки нови

„већи Балкан“, који се протеже од граница Турске до југозападне Азије. Потреба да земље југоисточне Европе обликују своју судбину заједно, према заједничкој визији будућности, постаје још акутнија због промена међународне ситуације, која је такође обележена све већим замором донатора и очигледном жељом Сједињених Држава да смање своје обавезе у југоисточној Европи – могуће чак и пре него што буде савршено јасно да ли ће Европљани бити вољни и у могућности да ускоче у ту празнину. Биће потребно много државничке вештине да се Вашингтон убеди да то не чини. Најбољи аргумент можда није стално наглашавање нестабилности региона, већ озбиљни напори које земље југоисточне Европе улажу ради личног доприноса да регион буде стабилнији и мирнији.

– Проблеми на том путу су застрашујући. Чланство у ЕУ, Савету Европе и „Партнерству за мир“ има додатну цену. Сједињене Државе и НАТО неће попустити у вези с ратним злочинцима. *De facto*, протекторат међународне заједнице на Косову вероватно ће потрајати – просто због недостатка убедљивије алтернативе – још много година. Србија ће, као и Мађарска, морати да живи са реалношћу да бројна српска популација чини мањину у неким суседним земљама. Она не може себи приуштити да митологија доминира спољном и безбедносном политиком. Војна помоћ Републици Српској неће се слагати са уласком у „Партнерство за мир“. Оне економске политике које дугорочно највише обећавају и које ће, највероватније, привући помоћ међународних финансијских институција биће најболније, па тиме и најмање популарне. Свака реформа сектора безбедности је на почетку скупа и политички и финансијски. Њени корисни ефекти осетиће се тек након средњег до дужег периода. Све то наглашава потребу да се не следи, ако се крене у процес реформе, политика обележена јазом између краткорочних мера и дугорочних циљева. Сваки предузети корак требало би, кад је већ болан, барем да води у правом смеру.

– Територијалне размирице – мада се и даље задржавају у мислима људи – престале су да буду највероватнија претња националној безбедности земаља у региону. Права претња су сада наоружане банде, у којима су спојени организован криминал, наслеђе диктатуре и тероризам. Велика опасност са којом ће нова НБПС морати да се ухвати у коштац није више нови сценарио „Сарајево“, него сценарио „Колумбија“. То ће тражити – у свим земљама региона – радикалан раскид с прошлошћу. Значајни кораци у правом смеру биће знатно смањење оружаних снага, изградња модерних и ефикасних граничних јединица и веће инвестиције у савремене полицијске снаге, ослобођене корупције и способне да у потпуности сарађују са својим европским партнерима. Изнад свега: земље пакта стабилности требало би да схвате да је за борбу са новим претњама најважнија блиска сарадња са свим суседима, док ће непрестана мржња довести до сигурног неуспеха.

– Искуство свих земаља у транзицији показује да није довољно само променити устав и неке законе. Оно што се мора променити јесте начин на који систем ради, а то је тесно повезано са тим како људи мисле и како се образују. Денационализација и модернизација учбеника, деполитизација и професионализација сектора безбедности и установљавање владавине закона јесу широм југоисточне Европе најважнији кораци на путу ка светлијој будућности. Све док се људи привремено везују за етничке, племенске и породичне друштвене структуре пут ка демократији и тржишној привреди биће дуг. Стога је битно да се све ради у корист настанка правог грађанског друштва. Народ региона – а не међународна заједница – мора да узме у своје руке будућност југоисточне Европе. Важно је да се створе изборна тела за решења – то је једини начин и да се та решења одрже. Савезна Република Југославија и Србија имају у том погледу посебну предност. Сам народ је довео до пада Милошевића. Владе ДОС-а на савезном нивоу и на нивоу Србије заиста су први доказ живог и моћног грађанског друштва.

Нова улога међународне заједнице

Земље региона не могу очекивати од међународне заједнице да уместо њих решава њихове проблеме. Али међународна заједница мора, с друге стране, прихватити да је, када је већ ушла у то, једини начин да опет изађе пружање стварне подршке новим демократским земљама у региону – неће бити довољне само празне речи.

У том контексту треба да се разјасне неки моменти:

– Међународна заједница све више ризикује да се у свом приступу региону врати на билатерални колосек. И Европска унија, и Савет Европе, и НАТО заиста оцењују сваког кандидата за чланство према заслугама и према напретку који остварује на путу испуњавања критеријума за чланство. Тај приступ је, свакако, осуђен на пропаст у југоисточној Европи, где је већина проблема тесно испреплетана. Хитно је потребно да међународна заједница створи визију региона. Тако би процес стабилизације и придруживања требало да буде трансформисан у путну мапу не само за појединачне земље него за регион као целину. Слично томе, НАТО би требало да за самит у Прагу развије свеобухватну дугорочну визију – не само у погледу будућег чланства него и у погледу Савета за евроатлантско партнерство (*ЕАРС*), односно „Партнерства за мир“ и њихових међусобних односа.

– Резултат регионалне визије мора да буде јачање мултилатералних приступа. Прилике за обуку требало би да се нуде већ обликоване према групама састављеним од представника целог региона и требало би да се усредсреде на питања која су заиста релевантна за регион. Посебно добар пример је очигледна потреба да се понуде могућ-

ности здружене обуке за граничне јединице региона који је некад био у рату, али сада треба да уједини напоре и спречи настанак нове Колумбије усред Европе. Дилеме НАТО-а око Македоније још више наглашавају ту поенту. Најкориснији корак да се стабилизује ситуација у тој земљи био би координисани напор НАТО-а и ЕУ да помогну Македонији, Албанији, СРЈ (укључујући Црну Гору) да установе, опреме и заједнички обуче граничне јединице, према истим високим међународним стандардима. Исто то умногоме важи и за заједничку обуку полиције. Заиста запањује чињеница да је само мало полицијских снага – мада су свакодневно суочене са организованим криминалом који потиче из централне, источне и југоисточне Европе или прелази преко тих области – развило праву међународну визију. Широко прихваћена суштина војних операција за подршку миру (*Peace Support Operations – PSO*) значи да је схваћено да је много боље да се спречи сукоб помоћу истуреног распоређивања на критична кризна места него да се решавају последице тих сукоба у земљи кад они већ избију. Та иста логика важи још и више за превенцију злочина и рат против тероризма и организованог криминала.

– Боља координација између разних организација, пре свега између НАТО-а и Европске уније, није ништа мање важна. И за то су граничне јединице добар пример. У принципу, Европска унија мора бити одговорна за то питање – с обзиром на интерес земаља југоисточне Европе да ступе у Европску унију, па отуда и Шенгенски споразум. Па ипак, тај захтев за улазак у ЕУ још не прате никакве значајне акције. Насупрот томе, НАТО још себе сматра углавном војном алијансом. Зазире од контаката са министарствима унутрашњих послова и држи се своје традиционалне клијентеле – министарстава спољних послова и одбране. Као последица тога, постоји опасан вакуум у једној од најкритичнијих области. Неколико мера могло би помоћи да се поправи ситуација. Реформу сектора безбедности требало би додати као ново поглавље Радног програма партнерства *ЕАРС*-а и „Партнерства за мир“. Требало би формирати заједничка координациона тела ЕУ и НАТО-а. Претходно би требало формирати цивилне стручне тимове који могу брзо да се распореде и који могу од почетка да прате размештање војних снага за подршку миру и да решавају бројне проблеме којима су сада затрпани војни команданти – од формирања центра за размирирање до цивилне јавне безбедности, изградње заједнице и повратка избеглица и успостављања владавине закона.

– Међународна заједница би требало од региона да тражи стратегију дугорочног ангажовања и развој неопходних интегрисаних структура. Ако НАТО жели да смањи своје војне обавезе у региону, онда изградња институција и демократије мора да има највећи приоритет. То су питања која Европска унија и Савет Европе традиционално сматрају својим доменом. Па ипак, њима у југоисточној Европи

joш увек недостаје прави pokpetač. Пакт стабилности није успео да постане динамички мотор промена у тој области, а да и не помињемо значајну међународну сарадњу или развој дугорочне интегрисане визије. Европска унија би требало озбиљно да размисли о јачању свог институционалног апарата за рад са тим регионом. Он би требало да обухвати једно тело које се може позабавити облашћу безбедносне сарадње са регионом и унутар њега. Северноатлантски савез се веома изменио кроз ангажовање у југоисточној Европи. Остаје да се види да ли ће се то десити и Европској унији, чије би постепено попримање безбедносне и одбрамбене улоге могло да добије значајан замах кроз њено ангажовање у региону.

– Изненађујуће је да не постоји озбиљан приступ стварању војних механизма за превенцију и управљање кризом у региону и потпуном искоришћавању постојеће контроле наоружања, разоружања и мера изградње поверења и безбедности. Очигледно је да се оружане снаге региона могу само знатно смањити ако се такав потез коначно угради у аранжман типа уговора о конвенционалном оружју у Европи *CFE*. Случај Мађарске и Румуније почетком деведесетих година 20. века даје добар пример за оно што билатерални *CSBM* могу да учине ради смиривања напетих односа и старог неповерења. „Партнерство за мир“ нуди, с друге стране, велики потенцијал у тој области. Земље региона би требало, чак и пре стварног приступања, да се укључе – било као посматрачи или на други начин – у што је могуће више активности „Партнерства за мир“. Требало би их позивати да буду домаћини активности таквог типа на њиховом тлу и подстицати да отварају одељења за везу у Бриселу. Таквим мерама не само да би се повећала транспарентност већ би се и смањила скептичност неких оружаных снага према НАТО-у и „Партнерству за мир“.

– Најзад, питање дугорочне поделе рада између НАТО-а и Европске уније неће моћи више да се избегава када обе организације у наредних неколико година прошире своје чланство. Северноатлантски савез ће након тог проширења, нарочито ако оно поприми форму „великог праска“, дефинитивно прећи линију која раздваја војну алијансу усредсређену на спољне опасности према – како је то рекао један аутор – „наоружаном ОЕБС-у“, чије су главне бриге да одржи безбедност и мир унутар своје територије и да боље оспособи своје чланове да сарађују, ако је потребно у *ad hoc* коалицијама вољних и способних да се сукобљавају са вишеструким и свестраним изазовима у немирном свету. Европска унија, с друге стране, не може да игнорише значајну димензију коју имају питања безбедности у југоисточној Европи. Изгледа да је веома препоручљиво да обе стране формирају заједничка тела за координацију политике да би решиле изазове који су последица свега тога.

Најбољи пут југоисточне Европе ка будућности јесте да постане део европског интеграционог процеса. Па ипак, само проширење тог

процеса на југоисточну Европу вероватно би дубоко променило Европу, њене структуре и сам интеграциони процес. Велики изазов за обе стране током наредне деценије биће крајње напрезање ради обезбеђења да та промена за сваког значи бољитак.

Препоруке

1. Савезна Република Југославија и Србија требало би да започну дефинисање нове националне безбедносне политике и стратегије.

2. Потез ка новој НБПС требало би да буде политички очигледан и значајан корак. Требало би да буде признат и у земљи и у иностранству, укључујући европске институције и суседе СР Југославије. Могући начин да се то настави могло би да буде (слично моделу „Брунерове комисије“ у Швајцарској која је утрла пут новој безбедносној политици земље) формирање, као први корак, једне комисије, у чијем би саставу били представници свих политичких и друштвених слојева СРЈ (укључујући, ако је икако могуће, Црну Гору), ради скицарања за владу свеобухватног нацрта нове безбедносне политике. Комисија би требало да спроводи истраге – укључујући стручњаке из свих суседних земаља. Влада би тада била у могућности, као други корак, да формулише, на основу извештаја те комисије, свој извештај или „бели папир“ који би се могао поднети парламенту. Тај поступак изгледа посебно погодан за смиривање проблема насталих због нерешеног питања Црне Горе.

3. Са новом НБПС требало би јасно да се раскине с прошлошћу и да је као такву виде и друге земље региона. То подразумева дефинисање националних интереса, као и циљева безбедносне и спољне политике, на транспарентан начин.

4. У новој НБПС требало би се позабавити стварним опасностима са којима се суочава СРЈ – поготову с организованим криминалом и лабавим миром у региону. Требало би да се стави јаче тежиште на те опасности.

5. Требало би да НБПС има за циљ јачање перспективе СРЈ за улазак у Европу и њену способност да сарађује на прагматичан начин са својим суседима у вези с бројним питањима (од полицијске контроле граница и борбе против криминала, преко поновног успостављања ваздушног саобраћаја, до енергетског сектора и визије о регионалној зони слободне трговине).

6. Новом НБПС могли би да се обухвате понуда за политички дијалог ради помирења у региону и одређени предлози за јачање регионалне безбедности путем додатне одговарајуће контроле наоружања, као и мере за изградњу поверења и безбедности.

Војне реформе деведесетих година 20. века: поуке изведене из успеха и неуспеха

Иштван Ђармати

Историјат: заоставштина „хладног рата“

Године 1991. завршено је једно историјско доба: пао је Совјетски Савез а Варшавски пакт се распао. „Хладни рат“ је завршен јасном победом Запада. Опште прихваћена гледишта наводе на то да је реч о рату без иједног испалееног метка и да војна моћ није имала већи значај у победи демократије над комунизмом. То, међутим, није у потпуности тачно. С једне стране, током „хладног рата“ вођено је више од двеста локалних ратова, од којих су многе чинили ратови вођени преко посредника. Наиме, две супротстављене коалиције налазиле су посреднике који су заступали њихове интересе у удаљеним или мање удаљеним деловима света.

Најзначајнији фронт, међутим, био је фронт у Европи. Хиљаде тенкова, борбених ваздухоплова, артиљеријског оруђа, оклопних борбених возила и милиони војника суочавали су се спремни за покрет у року од неколико сати. Стотине милијарди долара потрошено је на обе стране за стварање и одржавање тих снага. Највећа концентрација снага створена је дуж граничних линија две алијансе: дуж границе између две Немачке (да ли се још тога сећамо?) и дуж граница између других земаља Варшавског пакта и Северноатлантског савеза. Нуклеарно оружје, и друго оружје за масовно уништавање, сматрано је легитимним средством за вођење рата, а последице чега су могле бити стотине милиона жртава у Европи и Сједињеним Државама. Чак ни то што је постајала реална опасност од уништења људског живота на Земљи није одвратило војне и политичке планере да сматрају валидним те варијанте.

Све је то имало веома значајну улогу у сузбијању комунизма и победи над њим. Прво, формирање НАТО-а и јасна опасност од ескалирајућег одговора, уз учешће америчких снага: конвенционалних – ако је довољно, нуклеарних – ако је неопходно, предупредили су сваки совјетски напад на западну Европу.

Друго, ратови вођени преко посредника нису Совјетима донели трајан успех. Чак и „победе“ су брзо постале терет, јер не само да су исециле совјетске ресурсе током тих ратова у којима су, у многим случајевима, учествовали и припадници совјетске војске, као и других земаља чланица Варшавског пакта, него је, и кад би „победа“ била постигнута, за поновну изградњу и обезбеђење функционисања те земље често била потребна велика совјетска помоћ.

Треће, ресурси неопходни за вођење „хладног рата“ толико су исцпели совјетску привреду да није могла да држи корак и почела је технолошки да заостаје за Западом. Тај технолошки јаз је поништавао бројну надмоћ Совјетског Савеза у конвенционалном наоружању, а терет истраживања и развоја још више је осакатио совјетску привреду. Ситуација је погоршана и због природе совјетског друштва и привреде у којима је све могуће држано у тајности од грађана, што је онемогућавало да се достигнућа војне технологије убрзо искористе и у цивилној производњи.

Из садашње перспективе „хладни рат“ изгледа бесмислен. Но, не смемо дозволити да нас уљуљка лажан осећај сигурности: садашње опасности и нови методи вођења нових врста рата могу да буду исто тако бесмислени. Да ли ће те опасности – и наши одговори на њих – чинити исто онолику претњу као оне које смо сматрали легитимним током „хладног рата“? Каква би требало да буде улога оружаних снага у садашњим сукобима и како би оне требало да буду организоване, обучене и опремљене? То је основно питање са којима се у садашње време суочавају све земље. Одговори сваке земље разликоваће се у детаљима, али ће бити иста свеукупна филозофија. Већина земаља већ је почела да се хвата у коштац с тим питањем, а анализирање искуства и поука из њихових војних реформи – са много промашаја и неколико делимитичних успеха – помоћи ће свакој земљи да нађе прави одговор.

Процес војне реформе

Постоје логичан след и процес којих се треба придржавати уколико се жели да војна реформа дâ дуготрајне и задовољавајуће резултате. То не значи да политичке потребе не утичу на процес, јер политичари неизбежно морају да одговоре на „питања дана“. Но, процес војне реформе мора да буде кохерентан и свеобухватан; у супротном – неуспех је неизбежан. Први корак у процесу реформе јесте процена потреба. На политичком плану, мора се постићи споразум о принципима реформе и неопходним законима и институцијама које ће озаконити те принципе. Што се тиче саме војске, процена потреба значи одређивање њених улога према очекивању политичке елите земље.

Изградити широк консензус о основним принципима и кључним елементима реформе

Да би се избегао неуспех, изузетно је важно да се успостави што је могуће шири политички консензус о најважнијим елементима војне реформе, јер је то дуготрајан процес: обично траје, чак, од осам до десет година. Ако нема консензуса, реформа ће готово сигурно бити ревидирана и модификована при свакој промени владе, што ће учини-

ти да буде неуспешна. Но, има и додатних разлога због којих је изузетно значајна јака подршка политичара и јавности: због реформе ће се у неким тренуцима отуђити извесне групе у друштву, порези ће бити повећани и биће потребно да и мушкарци и жене сматрају привлачним и потребним да ступе у војску. Ти изазови не могу да се превазиђу без широке подршке политичара и јавности.

Почети од основних принципа, затим их превести у законе и институције

Основи успешног процеса реформе не могу се поставити без споразума о основним принципима реформе, као што су следећи:

– војсци се не сме дати улога унутрашњих снага, осим у екстремним случајевима и само на основу одлуке парламента и у случају природних несрећа или несрећа које изазове човек, када војска делује у функцији цивилних служби за помоћ у несрећи; функције војске и полиције морају да буду јасно раздвојене;

– војска се мора ставити под јак демократски политички и цивилни надзор и контролу у којима парламент мора да има суштинску и водећу улогу;

– војска мора да постане транспарентна за јавност, што подразумева и планирање и коришћење њеног буџета;

– владавина закона мора важити и за војску;

– војска треба да буде отворена за међународну сарадњу, нарочито са суседним земљама.

Да би се осигурало поштовање тих основних принципа, који треба да буду смернице за употребу и функционисање војске, они морају да се уграде у законске и институционалне структуре. Извршна власт мора да обезбеди увођење закона и да се ти принципи уграде у устав и законе земље, као и да се оформе неопходне институције парламента и владе – парламентарне надзорне комисије и међуагенцијски координациони орган(и), које треба адекватно попунити мешовитим цивилним и војним саставом.

Најважније законе чине релевантни делови устава и закони о националној одбрани и статусу војног састава, укључујући професионална војна лица и војне обвезнике.

Потребне институције су:

– парламентарне надзорне комисије за одбрану, обавештајну активност, иностране послове итд.;

– релевантне институције извршне власти које обезбеђују лаку интеграцију војске у владу;

– структуре унутар војске за управљање сарадњом војске и парламентарних комисија и других невојних структура.

Полазна тачка у размишљању о реформи војске мора да буде одређивање улоге коју војска треба да има у безбедносној једначини било које земље. Та улога може да се одреди само на основу реалне процене опасности, која се, опет, мора заснивати на оцени безбедносне ситуације земље, региона и трансатлантског региона, слично као у случају неке европске земље.

Закључак је да сваки процес реформе мора да се почне разрадом стратегије (или политике) националне безбедности за ту земљу. Стратегијом националне безбедности, једноставно речено, одређује се безбедносна ситуација земље према безбедносној ситуацији у непосредном суседству и ширем региону у којем се земља налази. При разради такве стратегије, појам безбедности мора да се заснива на савременом схватању безбедности која је *свеобухватна, кооперативна, кохерентна, општа, колективна и/или недељива*.

Свеобухватна безбедност

Свеобухватна безбедност значи да се морају узети у обзир сви аспекти безбедности. Војна стратегија, којом је вековима одређивана безбедност неке земље, остаје важан, али не и једини, чак ни најважнији део безбедности. Политичка безбедност, економска безбедност, ситуација са људским правима и правима мањина, као и животна средина, важни су чиниоци који се морају узети у обзир при одређивању безбедносне ситуације било које земље. Безбедносна политика земље такође би требало да буде кохерентна, што значи да елементи безбедносне политике морају да јачају једни друге или, барем, не смеју да буду супротстављени и да слабе једни друге.

Кооперативна безбедност

Кооперативна безбедност значи да се безбедност било које земље може много ефективније – а можда и једино тако – постићи кроз сарадњу. Конфронтирање може само да води ка даљим тензијама и неће дати трајне резултате. Сарадња, с друге стране, ствара основу за међусобно разумевање и, према томе, смањује потребу за другим гаранцијама безбедности, укључујући и војне гаранције.

Општа безбедност према колективној безбедности

Појмови опште и колективне безбедности се често замењују. Општа безбедност, према Повељи Уједињених нација, спаја земље у општем разумевању и примени безбедности. Самоодбрана је право сва-

ке земље, али може да се оствари једино у оквиру извесних самонаметнутих ограничења и само до тренутка када предузме акцију институција опште безбедности. Колективна безбедност, како је предвиђено Вашингтонским уговором Северноатлантског пакта, значи да чланице те организације дејствују заједно у случају да је угрожена безбедност било које од њих или свих чланица: претња безбедности једне чланице сматра се претњом безбедности свих чланица.

Недељивост безбедности

Недељивост безбедности је битан део савременог схватања безбедности. То значи да је безбедност неке земље недељиво повезана са безбедношћу било које од њих или свих осталих. Другим речима, безбедност једне земље не може да се повећа на штету друге земље, јер слабљење или угрожавање безбедности друге земље неизбежно ремети стабилност, захтева противмере и, према томе, раније или касније, делује супротно и угрозиће безбедност саме те земље.

Развој стратегије националне безбедности

Стратегију националне безбедности једне земље одобравају или парламент или влада. У земљама у којима безбедносна политика има широк консензус и у којима је добро установљена пракса редовне ревизије безбедносне политике довољно је одобрење владе. Земљама у које је тек уведена демократија и у којима је у току успостављање безбедносне политике и релевантних закона и институција саветује се да се безбедносна политика поднесе парламенту на усвајање, а било би добро и да се боре за што је могуће ширу подршку у парламенту, што је важан елемент грађења консензуса.

Трагање за консензусом, међутим, не сме да води ка компромисима који подривају вредности и интересе на којима се стратегија националне безбедности мора истовремено заснивати и промовисати. Поред тога, грађење консензуса не сме да доведе до свођења концепције на ирелевантан лист папира. Такође, препоручује се да се стратегија националне безбедности обавезно ревидира када је то потребно, а најмање сваке четири године. На основу искуства, корисно је да се установи шема годишњих пленарних дебата у парламенту о реализацији стратегије националне безбедности. Вероватно би било добро да се стратегија националне безбедности не третира као закон, него пре као резолуција парламента која, ипак, може да обавезе извесне институције извршне власти.

Развој националне војне стратегије

Следећи корак је разрада националне војне стратегије, која се надграђује на стратегију националне безбедности. Националном вој-

ном стратегијом одређује се који би интереси земље требало да се бране и промовишу употребом војне силе, какве снаге су за то потребне и како би се користиле у случају потребе. Национална војна стратегија није оперативни документ за одређивање доктрина примене оружаних снага, него смернице за њихову употребу. На основу националне војне стратегије морају се израдити даљи документи, укључујући доктрине, начине дејства итд.

Први корак јесте утврђивање врста потребних снага. Са том дилемом суочава се свака европска земља. Војне снаге су, према традицији, симбол и бранилац територијалног интегритета и суверенитета државе. Међутим, у тим категоријама у току су велике промене, које се још нису одразиле на војске већине земаља. Војне снаге суочавају се са новим изазовима: мењају се и њихове основне функције и средства за вођење рата. Револуција у војним пословима снажно делује на начин на који ће бити вођени ратови. Пролиферација оружја за масовно уништавање и, поготову, појава недржавних актера као потенцијалних власника и корисника тог оружја чини озбиљан изазов за војску – изазов који је, до сада, остао без одговора. Класична функција војних снага, одбрана територије и суверенитета, такође пролази кроз основне промене јер се појам суверенитета мења и зато што су спољашње претње територијалном интегритету држава све мање вероватне у региону Организације за европску безбедност и сарадњу.

Планирање за војску такође је знатно отежано. У недостатку јасне и добро дефинисане војне претње, треба се припремити за бројне ванредне ситуације. Садашње војске морају да буду приправне за мноштво разноврсних сукоба: од ратова вођених у маниру почетка 20. века до информатичких ратова и напада оружјем за масовно уништавање. Морају се припремати за сукобе који ће се водити у земљи или хиљаде километара далеко од куће. Бројне ванредне ситуације, за које војска мора бити приправна, њихова умногоне недефинисана природа и неизвесност око тога каква врста претње ће се појавити, када и одакле, веома отежава војно планирање. Није реч само о томе да је веома тешко и скупо задовољавање тих захтева: ниједна земља сама – сем могућег изузетка Сједињених Америчких Држава – није у могућности да то учини. Према томе, постаје неизбежна међународна војна сарадња.

Прво народ и институције, па затим оружје

Реформа одбране је дуг и тежак процес. У најбољем случају, траје од шест до осам година. Да би се осигурао дугорочан успех, треба створити најбоље могуће услове за привлачење неопходног људства, укључујући бројне подофицире. Скупе инвестиције у оружје могу, а и требало би, да причекају док се не постави и обучи људство и док се не изграде неопходне структуре и командне линије.

Седам кључних елемената војне реформе

1. Установити свеобухватан и одговарајући законски оквир

За реформу је неопходан одговарајући законски оквир. Прво, мора се установити ефикасна демократска политичка и цивилна контрола, укључујући увођење концепта „грађанин у униформи“ којим се штите и обезбеђују људска права сваком војнику без угрожавања ефикасног функционисања снага – што је само по себи огроман задатак. Затим долазе неопходни закони о мирнодопском функционисању снага, мобилизацији и употреби у рату. Тај задатак има изузетан значај и истовремено је застрашујући, а обухвата скоро све аспекте законодавства, јер су оружане снаге сасвим другачије од осталог дела друштва. Неопходним законима би требало да се обухвате, поред оних „логичних“, и важније области права: полицијска контрола и одржавање реда (за војну полицију), судство (за систем ратног суда), здравствена заштита и пензије (специфичне потребе војске из области војног здравства и специјална правила пензионисања за војску), образовање (за војне школе) итд.

2. Изградити савремену и флексибилну командну структуру

Значајно је да се изгради савремена и флексибилна командна структура, уз обраћање посебне пажње на одржавање јединства командовања, што ће омогућити командовање снагама у миру и, уз мале измене, у рату. Командна структура мора да узме у обзир перспективу евентуалне међународне сарадње – како у доба мира, тако и у сукобима – и учини је могућом, лаком и ефикасном. Важно је да се оформи цивилно министарство одбране (то не значи да од самог почетка сви запослени у Министарству одбране морају да буду цивили, али сама институција и њен правни статус морају да буду цивилни и знатан број запослених требало би да буду цивили). Командовање и планирање и организационе функције требало би да буду раздвојене, што треба да се одрази и у институцијама.

3. Развити ефикасан систем планирања одбране

Постоји потреба за озбиљним системом планирања одбране који би требало изградити под вођством Министарства одбране. Претходни монопол Генералштаба у планирању мора да се замени заједничким радом, у којем цивилни елемент треба да преузме вођство у одређивању потребних могућности и да сарађује са војним елементом у превођењу тих могућности у снаге, као и приликом одређивања крајње цене за све пројекте.

Процес планирања одбране започиње одређивањем потреба, које морају, затим, да се преведу у специфичне програме, уз ригорозно одређивање количине ресурса неопходних за њихову реализацију. Резултати тог процеса морају да се упоређују и усаглашавају са буџетским и другим расположивим средствима. Такав процес пружа јасну слику о томе колико коштају извесне могућности, а та информација омогућава парламенту да доноси основане одлуке о томе које ће могућности, евентуално, бити жртвоване ако се буду морала наметнути ограничења буџета, који би требало да буде усредсређен на те потребе и програме и који мора да буде транспарентан.

4. Изградити нови систем управљања људским ресурсима

Значајан елемент сваке реформе јесте реформа система управљања људским ресурсима. Наслеђе комунистичког управљања људским ресурсима је обично армија која је тешка од врха, што значи да је преоптерећена официрима високих чинова (генерали, пуковници и потпуковници), а недостају јој официри нижих чинова и, нарочито, подофицири. Улога подофицира у том систему ограничена је на помоћне улоге – они уопште нису део стварних командних структура.

Нови систем управљања људским ресурсима мора да обезбеди задовољавајући и предвидљив модел каријере, са довољно стимулативних мера да се привуку квалитетни људи, потребни савременој војсци. Он мора да буде и довољно флексибилан да би обезбедио неопходну комбинацију дугорочних команданата и стручњака и краткорочних обичних војника. Све се то мора постићи у јакој конкуренцији са другим послодавцима на конкурентном тржишту радне снаге.

5. Војни буџет: усклађивање ресурса са задацима и обезбеђивање транспарентности

Војни буџет је значајан елемент реформе: расположива буџетска средства морају да буду довољна или ће, у противном, реформа пропасти. Неуспела реформа изазива горе последице него никаква реформа, па јој се мора прићи изузетно пажљиво. То не значи да се морају испунити све потребе, очекивања, захтеви и жеље војске. Довољност средстава, у оквиру тога, значи да се могу поставити само они циљеви који се могу остварити помоћу буџетских средстава. Уколико би буџет био ограничен, циљеви би такође требало да буду ограничени: значајна је равнотежа.

Важно је обезбедити да буџет буде транспарентан. Јер, буџет је једно од најважнијих средстава у рукама политичког руководства, укључујући извршну власт и законодавство, за остваривање контроле над војском. То је значајно и на плану успостављања и одржавања подршке јавности, која је неопходна за реформу и дугорочно одржавање одбрамбених снага у било којој земљи.

Буџетски систем би требало да обезбеди јасне податке о томе колико стварно, у целини, коштају различити војни потенцијали. Тиме ће се олакшати доношење буџетских одлука, пошто ће доносиоци одлука – и јавност – знати какве су стварне последице смањења или повећања. Транспарентност омогућава политичком руководству не само да доноси одлуке на основу комплетнијих података већ и да пребације одговорност за те одлуке тамо где јој је место, на изабране политичаре. То ослобађа војску доношења одлука које морају бити резервисане за политичко руководство и парламент.

6. Тежити за техничком модернизацијом, али у право време

Техничка модернизација је важан елемент реформе, али она није реформа сама по себи. Војска има тенденцију да изједначује модернизацију са набавком новог оружја и других система, што није тачно. Техничка модернизација је, наравно, значајан предуслов за установљавање и одржавање модерних оружаних снага. Технологија, међутим, може да има ефекта само ако је окружење способно да је правилно користи. То значи да реформа усмерена на „софтвер“ војске (обука, доктрина итд.) мора да претходи техничкој модернизацији, иначе старе структуре неће никад бити способне да искористе нову технологију. Уколико сувише рано тежи за технолошком модернизацијом постиже се супротан ефекат: с једне стране, она преусмерава финансијска средства из других области (на пример, особље), са друге стране ствара утисак да се реформа стварно одвија и тако обезбеђује изговор да се не ради ништа друго.

7. Донети праву одлуку у вези са војном обавезом у односу на чисто добровољачке снаге

Избор између војне обавезе или оружаних снага састављених само од добровољаца веома је важан: притисак јавности да се укине војна обавеза повећаће се у свакој демократској држави. На то утичу и професионални аргументи: савремене оружане снаге тешко да могу да се ослоне на краткорочне војне обвезнике. Међутим, веома је тешко установити и одржавати чисто добровољачке снаге, које су скупе. Потребно је стварно осећање за намену тих снага да би се могао регрутовати неопходан квалитетан и бројан састав, а неопходна је и веома јака политичка контрола да би се осигурало да те снаге никад не делују самостално, према свом нахођењу. Ту одлуку не би требало донети напречац. Морају се размотрити сви разлози за и против, укључујући и буџетске импликације. Прелаз на чисто добровољачке снаге не сме да се посматра као начин да се уштеди новац!

1. Да би реформа одбране успела неопходан је национални консензус о њеним главним циљевима и неким значајним елементима. Консензус мора да се односи на грубу процену војне потрошње и требало би да покрива најзначајније елементе реформе.

2. Реформу одбране не може изводити војска: процес мора усмеравати политичко, односно цивилно руководство. Међутим, војска не сме да буде потпуно издвојена. То не значи, међутим, да би од доскорашњег војног врха требало тражити подршку за реформе: било би ирационално очекивати од војних лидера школованих у другом систему да прихвате радикалну реформу. Војни лидери другог и трећег нивоа ће подржати реформу ако им – а то је други важан захтев – реформа нуди перспективу боље војске и бољег живота.

3. Реформа не би требало да има за циљ достизање нивоа најнапреднијих иностраних оружаних снага садашњице, него би требало настојати да се достигне ниво – барем у неким, добро одабраним областима – на којем ће те снаге бити у време кад реформа буде „закључена“.

4. Реформа је дуг процес. Да би се задржала подршка јавности, реформе морају политичком руководству да обезбеде прелазни успех, а то се може редовно предочавати јавности.

5. Реформа би требало да се заснива на дугорочним питањима. При планирању реформе требало би, као основа, да служи временски период од 8 до 10 година. Битно је, међутим, да се и тај дуги процес разложи на краће фазе и да се оне планирају онако како наилазе у оквиру дугорочних циљева.

6. Смањења нису исто што и реформа. Смањења ће, међутим, у многим случајевима бити неопходна. Исто важи за техничку модернизацију: технологија се мора уводити само постепено и само ако и када војне структуре буду спремне да интегришу нову технологију.

7. Свака реформа мора да буде таква да доноси модернизацију. Традиција и тзв. националне одлике не смеју да се користе као изговор да се не уводи модернизација и да се игноришу релевантне међународне тенденције.

8. Дисциплина је важна и у процесу планирања и, чак и више, у реализацији.

Стално мењање и компромиси доводе до неуспеха реформе.

9. У свим реформама треба одредити приоритете. Реализација треба да прати те приоритете и они не би требало да се мењају према жељама војног или политичког руководства.

10. Ниједна реформа не може да успе без одговарајућег система за планирање одбране и доброг управљања ресурсима.

11. Међународни савети су неопходни, али се не могу прихватити без прилагођавања конкретної ситуацији са којом се суочава одређена земља.

Реформа сектора безбедности: концепције и реализација

Тимоти Едмундс¹

Шта је реформа сектора безбедности?

Реформа сектора безбедности (РСБ) избила је последњих година у први план као кључна концепција у политичким и академским круговима. Зачета је у две главне области: у сектору за развој, који све више признаје значајну улогу коју безбедносни сектор има у вези с питањима привредног развоја и демократизације, и у домену цивилно-војних односа (ЦВО), нарочито у вези са развојем ситуације у централној и источној Европи, где су посткомунистичке околности навеле многе аналитичаре да више холистички размишљају о кључним аспектима дебате о цивилно-војним односима. У реформи сектора безбедности заступљен је холистички приступ, који се манифестује на два начина. Прво, схватањем важности милитаризованих формација, осим регуларних оружаних снага, у (цивилно-војним) напорима за реализацију реформе. Друго, схватањем да је улога безбедности и компетената сектора безбедности у политичкој и економској реформи важна и комплексна, а не ограничена на питања војног преторијанизма и цивилне контроле над оружаним снагама.

За РСБ нема јасног и прихваћеног скупа дефиниција. Садашња употреба зависи од интереса одређене академске или политичке заједнице. Опсег дебате за утврђивање дефиниције одређен је с два приступа. Први се односи на војне формације које је држава овластила да користе силу да би заштитили саму државу и њене грађане. Том дефиницијом ограничава се РСБ на организације као што су регуларна војска, паравојне полицијске снаге и обавештајне службе. Други приступ је шири и према њему се РСБ односи на организације и активности које се баве осигуравањем безбедности (широко дефинисане), укључујући и организације и институције од, на пример, приватног обезбеђења до правосуђа. Међутим, расправе око питања дефиниције РСБ могу и да одмогну и да спрече аналитичаре да сагледају стварне проблеме реформе. Излаз из лавиринта дебате о дефиницији јесте избор приступа

¹ Др Тимоти Едмундс је истраживач на пројекту чији је спонзор Савет за економска и социјална истраживања (ESRC) о трансформацији цивилно-војних односа у централној и источној Европи. Анализа, мишљења и закључци који су наведени или који се подразумевају у овом раду припадају само аутору и радној групи Центра за демократску контролу оружаних снага у Женеви и не морају да представљају погледе Здруженог генералштаба, Министарства одбране Велике Британије или било које друге владине агенције.

реформи сектора безбедности који се односи на проблем, а не на дефиницију или институцију. У оквиру тога, оба пола постојећих дефиниција могу да се уврсте у концепцију РСБ, с тим да се на основу специфичних контекста и околности одређује који елементи РСБ могу најбоље да се користе за решавање одређених проблема.

Приступом који се односи на проблем обухваћен је широк опсег РСБ и користе се његови елементи који се односе на одређени проблем или контекст о којем је реч. У ширем смислу, сектор безбедности може да се дефинише као сектор који се бави „осигуравањем безбедности унутар државе“. Међутим, РСБ наговештава и један експлицитно нормативан правац за ту концепцију: приоритет реформе јесте осигурање на најпожељнији начин безбедности унутар државе. Дакле, према нормативној радној дефиницији РСБ се тиче „осигуравања безбедности унутар државе на делотворан и ефикасан начин и у оквиру демократске цивилне контроле“. Сви специфични елементи РСБ – као што је професионализација полиције или демократска контрола оружаних снага – уклапају се у ту широку дефиницију и помажу да се комплетније схвати процес РСБ као целина. Ти специфични елементи не настају у вакууму и треба их довести у везу са ширим процесом РСБ, али степен те повезаности зависиће умногоме од проблема који се решава. На пример, у Украјини је потребно да демократска контрола оружаних снага размотри улогу обавештајних служби или састава Министарства унутрашњих послова, као и регуларне војске, јер су они у тој области посебно политизовани актери. Насупрот томе, у Мађарској се проблеми демократске контроле оружаних снага много више односе на регуларну војску. Под том дефиницијом, према томе, подразумева се да постоје различите циљне компоненте РСБ и, истовремено, признаје се да постоје и заједнички испреплетани проблеми својствени РСБ који имају везе са сектором безбедности као целином.

Та дефиниција РСБ садржи два кључна нормативна елемента. Први је значај демократизације и цивилне контроле у било којем процесу реформе сектора безбедности. Мада су повезани, та два стуба РСБ могу да имају своје посебне захтеве, користи и проблеме.

Зашто реформа сектора безбедности?

Реформа сектора безбедности је централни елемент сваког процеса постауторитарне или постконфликтне транзиције. Она има нарочити значај у следећих шест међусобно повезаних области.

Демократизација

Сектор безбедности може да буде знатна препрека за демократизацију због тога што његове компоненте потенцијално утичу на уну-

трашњу политику јер имају монопол (или барем доминацију) над државним инструментима принуде. Ако су, као што је био случај у великом делу централне и источне Европе, компоненте сектора безбедности политизоване, могу да дођу у искушење да делују на пристрасан или преторијански начин у односу на унутрашњу политику. Чак и ако компоненте сектора безбедности немају преторијанске тенденције, партијске фракције унутар цивилног сектора могу покушати да их увуку у политику и омету демократске процесе. Стога је делотворна и демократска цивилна контрола сектора безбедности главни елемент сваког процеса демократизације.

Добар систем власти

Добар систем власти подразумева постојање механизма и аранжмана преко којих се одговарајућа јавна добра обезбеђују грађанима државе на делотворан и ефикасан начин. Основно јавно добро је безбедност. Она омогућава људима да живе свој живот и обављају нормалну економску активност без страха од сукоба, насиља или разбојништва. Будући да може да буде снага која омогућава добар систем власти, али и знатна препрека на том путу, делотворан сектор безбедности је значајан чинилац у решавању проблема корупције или организованог криминала. Ефикасне граничне јединице, на пример, јесу кључни механизам за спречавање кријумчарења дроге или друге криминалне активности преко граница. Учествовањем компонената сектора безбедности у активностима којима се интензивирају ти проблеми – на пример, ако граничне јединице не могу ефикасно да реше кријумчарење или и саме активно учествују у томе – може да се ослаби добар систем власти. Шире гледано, ефикасност сектора безбедности је значајна за добар систем власти. То се односи на могуће обезбеђење делотворних безбедносних аранжмана на начин којим се постављају непримерени захтеви друштву или привреди.

Привредни развој

Нестабилност и непредвидивост наносе штету привредном развоју и активности, а то су чиниоци који произилазе из неефикасног осигурања безбедности. Корупција, на пример, може да уздрма легитимну привредну активност. Фирме могу да оклевају да инвестирају или раде у државама у којима нису безбедни њихови запослени или у којима нису правно заштићени њихови интереси, на пример, путем уговорног права, које може да се наметне. Исто као у случају доброг система власти, безбедносни сектор може да има кључну улогу у решавању тих проблема уколико ефикасно обезбеђује сигурно окружење које омогућава развој. Ако је нефункционалан, он може да буде глав-

на препрека реформи. Поред тога, постконфликтна друштва (укључујући и друштва настала после „хладног рата“) често имају превелике и неефикасне оружане снаге које знатно исцрпљују државне ресурсе. Мада је, гледано краткорочно или средњерочно, делотворна РСБ генерално скупа – због трошкова демобилизације, професионализације и набавке нове опреме – делотворан и ефикасан сектор безбедности доноси, дугорочно, велику добит и на економском плану.

Професионализација

Професионализација (у смислу у којем се користи у овом контексту) односи се на компоненте сектора безбедности које могу на делотворан и ефикасан начин да испуне захтеве цивилне власти државе. Професионалне оружане снаге, на пример, јесу снаге које имају јасно дефинисану улогу (од стране државе) и које су структуриране тако да обављају своју улогу на најбољи начин.² Тако је у великом делу централне и источне Европе, због промене геополитичке и геостратегијске ситуације до које је дошло крајем „хладног рата“, из основа измењена улога и намена оружаних снага. Професионализација је била, а и даље је, значајан део процеса кроз који земље тог региона прилагођавају своје оружане снаге новом окружењу. Оне су размотриле захтеве новог безбедносног окружења и покушале да изграде или преуреде своје секторе безбедности тако да на најбољи начин испуне те захтеве. Стога се професионализоване оружане снаге обликују изразито према дефинисаним задацима и наменама и способније су да се суоче са будућим војним изазовима и захтевима.

Спречавање сукоба

Реформа сектора безбедности је значајан елемент ширег програма и плана спречавања сукоба, нарочито у регионима у којима је сукоб управо окончан. Успешна РСБ, у смислу да је безбедност осигурана на делотворан и ефикасан начин у оквиру демократске цивилне контроле, може да допринесе стабилности и унутар земље и у региону. У земљи РСБ може да олакша ефикасно решавање тензија и проблема који могу да доведу до нестабилности и сукоба. Изван земље, предвидљив професионализован сектор безбедности под демократском цивилном контролом и са јасно дефинисаном улогом може да делује као значајна мера за изградњу поверења у региону. Штавише, демократска мировна концепција значи да је мање вероватно да ће

² „Професионалне снаге“ не би требало аутоматски да значи „чисто добровољачке снаге“. Мада је професионални *војник* добровољац, а не војни обвезник, професионална *војска* може да укључује и војне обвезнике све док задовољава критеријуме наведене у претходном тексту.

демократске државе – са демократским цивилно-војним односима – ући у међусобни рат. Развој све стабилније безбедносне заједнице у централној и источној Европи изгледа да потврђује ту тезу.

Интеграција са западним институцијама

Реформа сектора безбедности значајан је критеријум приступа за земље које желе да се прикључе западним институцијама, као што су НАТО и Европска унија. Нарочито је НАТО активан у промовисању питања РСБ у централној и источној Европи путем иницијативе „Партнерство за мир“ (ПЗМ) и својих акционих планова за чланство. Мада ће будуће одлуке вероватно бити засноване како на политичким разлозима, тако и на успесима одређених РСБ, реформа сектора безбедности остаје значајан чинилац у процесима повезивања са НАТО-ом који су у току у посткомунистичким земљама. Искуство земаља нових чланица НАТО-а – чији програми РСБ нису били довољно усредсређени на развој делотворних, ефикасних и интероперативних оружаних снага – показало је да је дошло до увођења још оштријих техничких критеријума за РСБ (у облику акционих планова за чланство) за друге перспективне чланице НАТО-а и до тога да ће напредак у РСБ вероватно бити неопходан предуслов за свако даље ширење „Партнерства за мир“.

Реализација реформе сектора безбедности

Реформа сектора безбедности је процес а не крајњи резултат. Захтеви међународне и унутрашње безбедности су динамични и све државе би требало да буду у могућности да прилагоде своје секторе безбедности за ефикасно задовољавање тих захтева. Демократија је, такође, континуиран процес и све државе у којима је успостављена демократија прилагођавају се и реформишу своје демократске поступке према промењеним околностима. Тако је, на пример, терористичким нападима 11. септембра 2001. иницирана велика ревизија контроле и приоритета у сектору безбедности у Сједињеним Државама. Међутим, РСБ заиста има посебне захтеве у ауторитарним и постконфликтним друштвима. У том окружењу често нема установљене процедуре за демократску контролу компонената сектора безбедности упркос томе да је можда постојала веома јака цивилна – мада не демократска – контрола током ауторитарног периода. Структуре за бирократско управљање сектором безбедности одговарају више ауторитарној него демократској шеми и често су веома политизоване. Такође, компоненте сектора безбедности често су политизоване и навикнуте да имају (или су за то коришћене) кључну (страначку) улогу у унутрашњој политици. Безбедносни сектор – или барем његови

елементи – вероватно је био кључни елемент ауторитарне контроле и, као последица тога, обично је везан за стари режим у погледу идеологије и властитих интереса. Ако неко друштво управо излази из сукоба, у сектору безбедности ће морати да дође до темељите промене намене која је структурирана према захтевима сукоба – у којој је сектор безбедности вероватно имао централну улогу – у намену која више одговара мирнодопском окружењу. Генерално, то подразумева смањење обима и значаја сектора безбедности и, према томе, вероватно ће директно угрозити интересе компонената безбедносног сектора. Програмом и планом РСБ обухваћено је више одвојених институција, са властитим ланцем командовања, одговорностима и бирократским нормама и процедурама.

Свим тим чиниоцима неопходна је РСБ, а они су, истовремено, и препрека за реформу. Међутим, током последњих десетак година изведено је у тој области неколико поука из искустава земаља централне и источне Европе. Нарочито је јасно да се процеси РСБ у постауторитарном окружењу деле на две фазе које се преклапају и које су међусобно повезане. То су реформе „прве генерације“ и реформе „друге генерације“.³ Реформа сектора безбедности „прве генерације“ односи се на установљавање нових институција, структура и ланаца одговорности за сектор безбедности. Реформа сектора безбедности „друге генерације“ односи се на консолидацију претходних реформи, на делотворан и ефикасан рад институција и на процедуре по подношљивој цени за државу и друштво. Поред тога, РСБ у централној и источној Европи одвија се у време када су друге области транзиције – као што су увођење тржишне привреде и шира политичка реформа – приоритетнији за власт и друштво. То значи да су ограничени политичка преданост РСБ и ресурси за ту реформу, што присиљава власти да одреде приоритете у својим активностима у тој области. Према томе, уопште узев, државе централне и источне Европе усредсредиле су се на питања демократске контроле сектора безбедности а не на делотворан и ефикасан рад самог сектора.

Реформа сектора безбедности „прве генерације“

У литератури о традиционалним цивилно-војним односима РСБ „прве генерације“ има јасну основу. Она се првенствено односи на успостављање одговарајућих структура за (демократску) цивилну контролу и мера за деполитизовање компонената сектора безбедности,

³ На разлику између проблема „прве“ и „друге генерације“ указао је истраживачки тим *ESRC*-а за трансформацију цивилно-војних односа. Видети: Timothy Edmunds, Anthony Forster and Anfrew Cottey, *The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military relations in Central and Eastern Europe, Armed Forces and Society* (ускоро излази из штампе).

као и за њихово одвајање од пристрасног мешања у унутрашњу политику. Кључни елемент РСБ „прве генерације“ чини успостављање цивилне контроле над сектором безбедности, уз јасну поделу одговорности између релевантних актера (носиоци), укључујући извршну власт, законодавство, бирократију, формације сектора безбедности и различите нивое власти (савезна, републичка, локална итд.). У случају регуларних војних снага, на пример, то значи установљавање јасних улога и одговарајућих структура за цивилну контролу путем дефинисане одговорности у ланцу командовања за главнокомандујућег (често председник), генералштаб, министарство одбране, министра одбране и парламент, као и јасну поделу одговорности између различитих нивоа власти. У централној и источној Европи то се одвија кроз израду и примену уставних и законодавних одредаба којима се јасно одређују улоге и одговорности. Јасним ланцима командовања којима доминирају цивили обезбеђује се да контрола сектора безбедности остане чврсто у рукама цивила и да се улога тог сектора ограничи на улогу дефинисану законима или уставом.

Реформа сектора безбедности „прве генерације“ подразумева установљавање принципа и структура за надзор и транспарентност питања сектора безбедности. У централној и источној Европи било је неопходно да се парламент овласти да надзире и одобрава буџет сектора безбедности и да се успоставе системи парламентарних комисија да детаљно испитају политику сектора безбедности (на пример, комисија за одбрану, комисија за унутрашњу безбедност итд.). Процеси увођења цивила у бирократију (чиновништво) сектора безбедности и деполитизовање сектора такође су кључни елементи реформе „прве генерације“. Мада је деполитизовање сектора и даље дугорочан процес, многе посткомунистичке земље централне и источне Европе решиле су тај проблем уклањањем превртљивих политичких елемената из сектора безбедности, укључујући политичке официре и особље са јаким страначким везама са старим режимом. Када је Бундесвер Савезне Републике Немачке апсорбовао Националну народну армију (ННА) Демократске Немачке, на пример, пензионисани су сви војници старији од 55 година, сви политички официри, сви генерали и адмирални, и целокупан састав који је радио за Стаси. Тиме је из ННА уклоњено идеолошко језгро и омогућено спровођење реформе. Мада друге државе централне и источне Европе генерално нису очистиле (и зато што због различитих националних околности нису биле у могућности) своје секторе безбедности до истог степена, све су примениле неку врсту политике деполитизације.

Најзад, главни елемент РСБ „прве генерације“ јесте обезбеђење основе за реформисање и професионализацију формација сектора безбедности. То захтева дефинисање намене, задатака и структура компонената сектора безбедности према приоритетима одређеним у

релевантним законским документима, као што су концепције националне безбедности. У посткомунистичкој Европи то је најуспешније изведено у земљама у којима је према „принципу првог“ процењено шта су стварне потребе безбедности земље и тачна улога компонента сектора безбедности у њиховом решавању. На тај начин се добија мапа будуће реформе сектора безбедности која омогућава кохерентно планирање будућих ресурса и развоја.

Реформа сектора безбедности „друге генерације“

Реформа „прве генерације“ је неопходан али не и довољан елемент реформе сектора безбедности. Мада су многе државе централне и источне Европе оствариле знатан напредак на плану решавања проблема „прве генерације“, у пракси и даље постоје у кључним областима изазови у вези с реформом. Већина је у областима РСБ „друге генерације“ и односи се на даљу консолидацију демократских поступака надзора и транспарентности, начин на који структуре и институције реализују политику, побољшање делотворности и ефикасности и шире ангажовање грађанства. На пример, мада су механизми цивилне контроле оружаних снага установљени широм посткомунистичке Европе, у пракси проблеми реформе „друге генерације“ значе да тешкоће и даље постоје у кључним областима. Стога, иако су оружане снаге централне и источне Европе издвојене из унутрашње политике а преторијанске тенденције умногоме елиминисане, у већини земаља војска још има непропорционалан (и понекад искључив) утицај на политику одбране. Разлог за то често није недостатак структура и процедуре цивилне контроле политике одбране, већ цивилних стручњака – а често и интереса – за проблеме одбране. Зато је основни проблем „друге генерације“ РСБ развој стручног цивилног кадра способног и искусног да, на пример, обезбеди ефикасан парламентарни надзор над више техничким аспектима одбрамбене политике. Стручност за нове области не развија се преко ноћи, па је то очигледно дугорочан задатак уколико се жели истински демократски надзор над сектором безбедности.

Проблем РСБ „друге генерације“ односи се и на способност бирократије сектора безбедности да реализује политику и да адекватно подржава функције надзора и транспарентности других области инфраструктуре сектора безбедности. Ако министарство унутрашњих послова, на пример, нема ресурсе, механизме и квалификовано особље да може да обезбеди детаљан шематски приказ где и како се троши буџет снага унутрашњих послова, тешко је обављати детаљан и ефикасан надзор тог буџета. Проблеми капацитета често су се манифестовали у централној и источној Европи. Ту су још и недостатак детаљних података о трошењу средстава у сектору безбедности, лоша анализа доступних политичких опција и нереалне процене односа

између циљева и ресурса и бирократске структуре неспособне или невољне да примени безбедносну политику. Проблеми капацитета могу се погоршати и због недостатка стручњака међу новим државним службеницима у бирократији сектора безбедности. То, с друге стране, може да повећа неодлучност компонената сектора безбедности да олакшају даљу реформу јер сматрају да су цивили некомпетентни да решавају проблеме сектора безбедности. Дакле, изградња капацитета је дугорочна компонента процеса РСБ, али без тога је проблематична консолидација демократских процедура.

Слично бирократским проблемима реформе, питања РСБ „друге генерације“ видљива су унутар формација сектора безбедности. Реформа на највишем нивоу оружаних снага тешко ће се реализовати ако официрски кадар средњег нивоа и даље не буде сигуран у разлоге који су у позадини процеса реформе. У тим околностима, можда у пракси неће спроводити програм реформе због креативног неслагања или, једноставно, због незнања. Ти проблеми могу лако да се повећају ако – што је веома вероватно – РСБ утиче и на трансформацију улоге и структуре одређених елемената сектора безбедности која ће угрозити радна места или интересе појединаца. Развој програма сектора безбедности из области образовања и обуке можда ће унеколико дотаћи те проблеме, али у многим случајевима вероватно ће се на њих обратити потпуна пажња тек пошто се промене генерације унутар сектора безбедности. Слично томе, смањењем сектора безбедности после сукоба могу да се изазову нови проблеми и повећају трошкови примене реформе. Јер, мада се због смањења редукује специфичан буџет сектора безбедности, тиме се често изазивају трошкови у другим секторима државних финансија, као, на пример, за социјално старање. Ефикасни програми преквалификација демобилисаног састава још више ће повећати трошкове програма смањивања војске, али ако они помогну да се бивши састав сектора безбедности ефикасно припреми за живот у цивилној привреди, то ће, дугорочно, користити целокупној економији.

Најзад, ефикасно ангажовање грађанства у решавању проблема сектора безбедности изузетно је значајно за реформу. Друштво у ширем смислу има највећи значај за прихватање компонената сектора безбедности, нарочито (мада не искључиво) у демократском контексту. Без легитимизације од стране друштва улога сектора безбедности у ефикасном осигуравању безбедности за грађане једне државе биће из основа уздрмана. Штавише, грађанство има изузетан значај у многим „новим“ улогама сектора безбедности, на пример, хуманитарне интервенције, за које су потребни комплекснији и потенцијално осетљивији механизми за легитимност него што су традиционални задаци одбране националне територије. Без подршке јавности учешће сектора безбедности у обављању тих „нових задатака“ биће проблематично. Поред тога, грађанство има три улоге у консолидовању де-

мократске контроле сектора безбедности. Прво, преко медија, невладиних организација, признатих интелектуалаца итд., оно обезбеђује алтернативни невладин извор информација о безбедносним питањима и за творце политике и за ширу јавност. Друго, грађанство пружа прилику народу за дебате, расправе и критику у вези с питањима безбедности. Најзад, грађанство може да делује као значајан механизам за критиковање других компонената у сектору безбедности откривањем злоупотребе, формирањем критичког мишљења, и тако даље. У великом делу посткомунистичке Европе ограничено је ангажовање грађанства, као и цивила у ширем смислу, на питањима безбедносног сектора, а за време комуниста није ни постојало. То почиње да се мења (и кампања НАТО-а на Косову, на пример, учинила је да питања безбедности избију у први план у многим друштвима), али је и даље главни чинилац у РСБ „друге генерације“ у великом делу региона.

Мерење учинка у реформи сектора безбедности

Пошто је РСБ процес, а не крајњи резултат, мерење „успеха“ или „неуспеха“ може да буде проблем. Холистичка природа РСБ значи да ће се „успех“ – или бар „учинак“ – вероватно видети тек после неког времена, када се може узети у обзир „велика слика“. Одређене реформе могу да се оцене као „успешне“, али та успешност може да буде умањена ако су непромењени други елементи система сектора безбедности. Тако се професионализоване полицијске снаге могу сматрати успехом РСБ, али импликације тога за РСБ као целину могу да буду слабије уколико, на пример, судство остане и даље корумпирано и пристрасно. „Успешна“ РСБ, према томе, тесно је повезана са „успешним“ процесима шире демократизације и развоја. Међутим, те тешкоће не значе да учинак не може или да не треба да се оцењује, или да је успех појединачних случајева ирелевантан ако нема ширег успеха у оквиру „велике слике“. Успех у одређеној области РСБ помаже да процес РСБ напредује као целина: даје замах реформи и примере успеха и добре праксе. Осим тога, наравно, он нуди значајне предности у специфичним областима РСБ о којима је реч.

Постоје три метода оцењивања учинка којима покушавају да се обезбеде критеријуми за спајање како процена специфичних за сам програм, тако и процена „велике слике“ реформе. Први је приступ општег оквира који обезбеђује норматив – „идеалан тип“ према којем се може мерити учинак. На пример, идеалан тип за демократску контролу оружаних снага може да обухвати чиниоце као што су: транспарентност војног буџета, ефикасан парламентарни надзор одбрамбене политике и ангажовање грађанства у питањима одбране. У најгрубљем смислу, то је приступ за мерење учинка „маркирањем“ (обележавањем) низа квадратића, од којих сваки одговара одређеним нормативним критеријумима. Тај приступ може бити од велике помо-

ћи кад се узме у обзир укупан напредак РСБ, али се настоји да обезбеди и процене специфичних елемената процеса реформе. У већини случајева, нормативни критеријуми укључени у процену општег оквира нису апсолутни и могу се субјективно интерпретирати и мењати. Штавише, у оквиру широког идеалног типа – као што су демократски цивилно-војни односи – може да буде много различитих модела начина на који се то постиже. Тако су системи који обезбеђују демократске цивилно-војне односе у Уједињеном Краљевству и Сједињеним Државама веома различити. Наиме, наметање одређених модела земљама са различитим историјским, политичким, структурним и друштвеним традицијама и околностима може да буде проблематично и контрапродуктивно.

Други метод оцењивања је колективни, односно регионални приступ. У том случају учинак се мери према специфичним међународним институционалним програмима и плановима. Тако, у централној и источној Европи, акционим плановима за чланство у НАТО одређени су специфични циљеви и показатељи који се морају остварити током реформе. Предност тог приступа јесте обезбеђење специфичних критеријума за процес РСБ према којима треба да се ради. Недостатак је то што таквим приступом може да се подстакне процес РСБ који је усредсређен на „скакање кроз кругове“, а не на спровођење холистичке реформе. У централној и источној Европи, на пример, критеријуми интероперативности НАТО-а навели су неке земље да се усредсреде на развој и реформу малог дела кадра својих оружаних снага на рачун развоја војске као целине да би задовољиле критеријуме Северноатлантског савеза. Трећи метод оцењивања је приступ олакшавања процеса. То значи усредсређивање на одређене емпиријске, а не на нормативне критеријуме, који делују као „олакшавајући елементи“ за реформу. На пример, концентрише се на мерне чиниоце као што су транспарентност и надзор, а не „демократија“. Тај метод обезбеђује користан механизам за мерење напретка у извесним областима, али може да буде недовољан за „велику слику“ реформе сектора безбедности.

Критеријуми за успех или неуспех реформе сектора безбедности

Упркос тешкоћама у реализацији и оцењивању РСБ, на основу искуства из централне и источне Европе, постоје бројне различите стратегије за решавање тих проблема.

Реформа сектора безбедности „прве генерације“

Реформа сектора безбедности „прве генерације“ само је почетни корак у процесу реформе и није довољна сама по себи. То је област у

којој се за кратко време могу постићи видљиви успеси, а на основу њих може да се покрене и одржава замах за веће резултате у РСБ, „друге генерације“ по дубини. Основна реформа у тој области је установљавање структура за цивилну контролу оружаних снага. У федералним системима то условљава јасно раздвајање одговарајућих одговорности између различитих нивоа власти. Поред тога, може да буде веома значајно видљиво увођење цивила у процес доношења одлука сектора безбедности кроз, на пример, установљавање парламентарних војних комисија или националног савета безбедности са пропорционално великим бројем цивилних чланова. Усклађен напор да се повећа број цивила у министарствима сектора безбедности такође доприноси том процесу. Чак и ако нема цивила одговарајуће стручности, ти први кораци ка увођењу цивила важни су зато што се тако полаже основ за дугорочну РСБ „друге генерације“. У суштини, реформе „прве генерације“ су лако мерљиве, а ако се довољно презентују јавности, могу помоћи да се илуструје напредак у најважнијим областима РСБ у кратком временском периоду. Реформа „прве генерације“ неопходан је али не и довољан услов за реформу сектора безбедности. Зато је потребно да је прате и мере усмерене на питања реформе сектора безбедности „друге генерације“.

Реформа сектора безбедности „друге генерације“

Реформа сектора безбедности „друге генерације“ обухвата најтврдокорније и најтеже области реформског процеса, па је често дугорочна и тешко се мери. Међутим, напредак у вези с питањима „друге генерације“ видљив је у целокупној централној и источној Европи. Извесне стратегије у РСБ посебно су корисне. Оне се односе, прво, на обезбеђивање одговарајуће и кохерентне обуке за војни састав и цивиле који раде као чиновници у сектору безбедности. Дугорочно, то може да буде корисно приликом решавања проблема инертности и противљења реформи стварањем кругова реформатора унутар самог сектора безбедности. Друго, помоћу одговарајућих програма за пре-квалификацију припадника сектора безбедности који су отпуштени због реформе или смањења могу боље да се припреме за цивилни живот и да им се повећају могућности да нађу запослење у грађанству. То ће омогућити да бивши припадници сектора безбедности више допринесу привреди у целини и да се смање потребе за социјалним давањима из државног буџета због њихове незапослености. Повећањем могућности за запошљавање такође ће се смањити број бивших припадника сектора безбедности који су се упустили у организовани криминал или другу дестабилизујућу активност због одласка из службе. Треће, установљавање структура и процедура за управљање људским ресурсима унутар сектора безбедности, укључујући одговарајуће напредовање у каријери, напредовање у служби на основу резултата ра-

да и конкурентне зараде, изузетно је важно за његову професионализацију. Тим мерама ће се, вероватно, повећати стопе задржавања кадра и смањити искушење припадника сектора безбедности – на пример, граничних служби – да се упуштају у илегалну активност или да у њој саучествују. Најзад, званичне компоненте сектора безбедности не би требало да се сматрају угроженим због ангажовања актера из грађанства на проблемима безбедносног сектора. У пракси, њихово конструктивно и активно ангажовање може да допринесе РСБ јачањем легитимности сектора безбедности и обезбеђењем повољне прилике да се прошире и продубе механизми за демократски надзор и транспарентност.

Повезивање са Западом

Активно повезивање са западним земљама и институцијама такође користи процесу реформе сектора безбедности. На пример, у централној и источној Европи, специфичним програмима НАТО-а за подстицање РСБ (на пример, „Партнерство за мир“) појачан је темпо реформских процеса. То је посебно видљиво у балтичким државама, у којима се Запад ангажовао и по дубини и дугорочно, и где је РСБ знатно напредовала. Мада ангажовање Запада у РСБ није без проблема – државе централне и источне Европе понекад се жале на конфликтне, неодговарајуће и пристрасне савете – ипак од њега има користи: обука за припаднике сектора безбедности (укључујући и цивиле) у земљи и у западним институцијама, обезбеђење локалних саветника и финансијска подршка процеса реформе. Као и код многих реформи „прве генерације“, учешће у активностима чији је спонзор Запад, као што је слање официра у штабне школе на Западу, може видљиво да покаже ангажовање једне земље у РСБ, што се лако може објавити у јавности. Поред тога, многе државе централне и источне Европе активно учествују у мировним и мултинационалним активностима сектора безбедности. На тај начин припадници сектора безбедности могу да дођу у додир са нормама и оперативним процедурама других земаља, а пружају се веома значајне прилике да се пренесу добра пракса и професионализам домаћим и међународним слушаоцима. На пример, учешће чешких оружаних снага у мировним мисијама послужило је да се знатно поправи њихов реноме код претходно скептичне јавности. Међутим, ако желимо да обука и мултинационално искуство имају стварно дејство на РСБ, важно је да се припадници или јединице који у томе учествују врате на положаје унутар сектора безбедности на којима могу да имају прави ефекат. „Домино“ ефекат обуке официра на сектор безбедности као целину може да буде ограничен ако се, на пример, сви официри који су школовани на Западу касније поставе на места у штабовима и командама, односно, ако се не врате у своје јединице.

Реформа сектора безбедности не може да се наметне одозго. Мада модели организације сектора безбедности других земаља могу да буду корисни као оријентирне тачке за одређене програме РСБ, они вероватно неће бити успешни ако се користе као круте шеме за реформу. Различито историјско, политичко, структурно и друштвено наслеђе стварају окружење за које су неопходне локалне стратегије за реформу. Тако, на пример, британски модел градске полиције веома се разликује од жандармеријске традиције у Француској, карабинијера у Италији или снага унутрашњих послова у великом делу посткомунистичке Европе. Штавише, дугорочна РСБ повлачи кључна питања „друге генерације“, као што су развој стручњака и ефикасних механизма за планирање у сектору безбедности. У том смислу, локални процес развоја одговарајућих демократских аранжмана у сектору безбедности може да буде барем исто тако значајан као и сам крајњи резултат политике. Наметањем шеме реформе сачињене изван земље избегавају се, понекад тешки, процеси планирања домаћег сектора безбедности који су сами по себи темељ РСБ у ширем смислу. Најзад, за реформу су потребни реформатори. Ако се процес РСБ не покреће из локалног контекста, вероватно ће остати површан и неће се позабавити дубинским проблемима сектора безбедности. Наравно, реформатори ће се често тешко наћи у самом сектору безбедности – поготову ако припадници сектора сматрају да ће РСБ угрозити њихове интересе или да ће им нанети штету. У тим околностима може да буде корисно да се размотри у којим се другим секторима одвија реформа (на пример, у министарствима финансија) и како да се искористе тај замах и искуство да се реформа подстакне и у сектору безбедности.

Проблемске области

У реформу сектора безбедности често се укључују моћне и утицајне институције, с успостављеном традицијом, интересима и програмима, што је увек изазовно. Међутим, искуства из земаља централне и источне Европе указују на тешкоће у две области. Прво, темељита РСБ често је скупа, нарочито за краткорочне или средњорочне периоде. Дугорочно, РСБ донеће економску корист из наведених разлога, али током прелазне фазе професионализовање и смањивање сектора безбедности често ће водити ка повећању (а не смањењу) државних буџета. Ако желимо да РСБ буде успешна, неопходне су реалне финансијске обавезе дотичне власти. Други проблем РСБ односи се на тенденцију да се тежиште стави на реформу регуларних оружаних снага – да се искључе компоненте сектора безбедности као што су снаге министарства унутрашњих послова или обавештајне

службе. То се дешава из два главна разлога. Прво, пошто су изгледи за ступање у НАТО (који је као организација оријентисан на регуларне оружане снаге) један од основних разлога за РСБ у том региону, реформа је углавном усмерена на војску. Друго, у тајне институције, на пример, у обавештајне службе, теже је продрети и повезати се с њима него са другим елементима сектора безбедности. Међутим, искуства из неких земаља, на пример из Украјине, показују да често баш те друге компоненте сектора безбедности стварају највеће тешкоће због ангажовања у унутрашњој политици или искључивања из демократских механизма за надзор и транспарентност. Дакле, за РСБ скопчано је више проблема, што подразумева и реформске активности у неколико различитих државних и политичких сфера, често са различитим ланцима командовања, одговорностима и бирократским нормама и процедурама. Према томе, да би се реформа одвијала на кохерентан, делотворан и успешан начин, изузетно је важно да будуће реформске активности обухвате и „теже“ области програма и плана реформе сектора безбедности.

Закључци

Реформа сектора безбедности постала је последњих година кључна концепција у политичким и академским круговима. Познато је да је улога безбедности и компонената сектора безбедности у процесима политичке и привредне реформе значајна и комплексна, те да није ограничена на питања војног преторијанизма и цивилне контроле над оружаном снагом. Опсег РСБ варираће зависно од одређених проблема и околности, али се у ширем смислу може дефинисати као „осигурање безбедности унутар државе на делотворан и ефикасан начин и у оквиру демократске цивилне контроле“. Реформа сектора безбедности има значајне импликације у шест повезаних области:

- демократизација;
- добар систем власти;
- привредни развој;
- професионализација;
- спречавање сукоба;
- интеграција са западним институцијама.

У свим тим областима реформисани сектор безбедности може да олакша напредак, док нефункционалан сектор безбедности може да га омета. Мада је РСБ процес (а не крајњи резултат) важан за све државе, земље у постауторитарној и постконфликтној транзицији суочавају се са одређеним проблемима. То су политизација компонената сектора безбедности, непостојање јасног разграничења одговорности у сектору безбедности и демократских цивилно контролисаних ланаца командовања, као и проблеми делотворности и ефикасности. Међутим, реформа сектора безбедности може и да угрози појединачне

интересе самих компонената сектора безбедности. Постконфликтни сектори безбедности често су прегломазни и знатно исцрпљују државне ресурсе.

Може се сматрати да се реформа сектора безбедности у земљама у транзицији састоји од проблема реформе „прве“ и „друге генерације“ који се преклапају. Реформа „прве генерације“ односи се на успостављање одговарајућих институционалних структура и закона за демократску цивилну контролу и деполитизацију. То је неопходан, али не и довољан, елемент реформе сектора безбедности. Реформа „друге генерације“ односи се на даље консолидовање демократских процедура надзора и транспарентности, начин на који структуре и институције примењују политику, побољшање делотворности и ефикасности и шире ангажовање грађанства.

Реформа сектора безбедности је комплексна и обухвата бројне различите интересе и институције. Међутим, искуства из централне и источне Европе указују на неколико основних критеријума за њену успешну реализацију. То су рано усвајање кључних реформи „прве генерације“, усвајање јасних стратегија за решавање дугорочних питања реформе „друге генерације“, конструктивно повезивање са Западом и значај развијања локалних решења за проблеме реформе сектора безбедности.

Препоруке

Рано усвајање кључних реформи „прве генерације“. Искуство из централне и источне Европе показало је да се видни успеси у тој области могу постићи за кратко време, што може створити и одржати замах за даље реформске напоре.

Значајне реформе „прве генерације“ обухватају:

- процену по „принципу првог“ који су захтеви државне безбедности и јасно артикулисање улога разних компонената сектора безбедности у њиховом решавању;
- установљавање *структура* и јасних ланаца командовања и одговорности за цивилну контролу над сектором;
- *деполитизацију* кључних елемената сектора безбедности;
- увођење *цивила* у бирократију сектора безбедности и структуре за доношење одлука;
- *рационализацију* превеликих формација сектора безбедности и чиновништва.

Реформе „друге генерације“ односе се на најтврдокорније и најтеже области постауторитарне, постконфликтне реформе сектора безбедности. Међутим, искуство из централне и источне Европе показује да усвајање јасних стратегија за решавање тих проблема током дужег периода може помоћи процесу реформе.

Важне стратегије за реформу „друге генерације“ обухватају:

- обезбеђивање одговарајуће *обуке и школовања* како за војне, тако и за цивилне припаднике сектора безбедности;
- обезбеђивање одговарајућих програма преквалификације за отпуштене или пензионисане припаднике сектора безбедности;
- успостављање одговарајућих структура и процедура за *управљање људским ресурсима* унутар сектора безбедности;
- активно ангажовање чинилаца из *грађанства* у процесу реформе.

Конструктивно повезивање са западним земљама и институцијама – мада не без тешкоћа – може да буде корисно и на плану обуке и школовања, доступности савета у погледу РСБ и приступа ресурсима за реформу:

- *војна сарадња* може да доведе домаће компоненте сектора безбедности у додир са нормама и оперативним поступцима других земаља;
- *учешће у мултинационалним операцијама*, може да створи нове основе за легитимност сектора безбедности у друштву.

Реформа сектора безбедности не може да се наметне одозго, па је веома важно да се развијају локалне стратегије за реформу. По много чему важнији је *процес* реформе од наметања одређеног крајњег исхода.

Реформу сектора безбедности морају да *диктирају проблеми* а не *институције*, и она се мора позабавити свим релевантним компонентама сектора безбедности. Нарочито се мора ухватити у коштац са тешкоћама у спровођењу РСБ у „тешким“ областима, као што су снаге министарства унутрашњих послова или обавештајне службе.

Правни аспекти реформе безбедносног сектора у Савезној Републици Југославији

Зоран Пајић

Задатак

Проширивањем и продубљивањем концепције безбедности поново је усмерена пажња на одговарајућу улогу сектора безбедности у политичким и економским системима држава. Сматра се да су гломазне и лоше уређене војске примаран узрок деформација у распоређивању националних ресурса између безбедносних и небезбедносних сектора. Негативан утицај нефункционалног сектора безбедности повећан је у земљама у којима је његова моћ пружања услуга значајно опала и у друштвима нарушеним ратом.¹ У таквим случајевима, постоји хитна потреба да се обнови физичка безбедност, учини оптималном употреба оскудних јавних ресурса и привуче стална помоћ из иностранства за процес обнове.

Професионалне институције безбедносног сектора са цивилним саставом чине један од захтева који би Југославија требало да испуни да би била примљена у мрежу агенција европских интеграција и евроатлантских институција. Део анализа указује на то да се демократска контрола оружаних снага у Савезној Републици Југославији суочава са озбиљним правним препрекама које онемогућавају процес транзиције у сектору безбедности.² Неке од њих су шире социјално-политичке природе,³ док су друге конкретне и односе се на секторе.⁴ Изгледа да је задатак у вези с правном реформом огроман, али земља не може више да губи године на усвајање правог процеса демократизације. Зато је Центар за демократску контролу оружаних снага у Женеви радио заједно са југословенским властима и заједницом грађанског друштва на томе да се створе услови за подстицај и подршку процесу реформи.

¹ See, Dylan Hendrickson, *A Review of Security-Sector Reform*. Working Papers, Centre for Defence Studies, King's College London, 1999.

² Miroslav Hadzic, (compiled by), *Civilian Control of the Army and Police*, Media Center Belgrade, 2000.

³ *Federal Republic of Yugoslavia: Governance for Human Development – An Overview of Key Issues*, UNDP, Belgrade, December 2000.

⁴ See, John Slater, *Assessment Report of the Human Rights, Ethics and Policing Standards in the Federal Republic of Yugoslavia, Serbia and Montenegro*, Council of Europe, September 2001; Richard Monck, *Study in Policing in the Federal Republic of Yugoslavia*, OSCE, October 2001.

Друштвено-политичко окружење

Готово је опишљива несигурност и забринутост за будућност југословенске федерације. То се запажа код људи из свих друштвених слојева. Уставни статус СРЈ, као и будућност Србије, односно Црне Горе и Косова, чест су изговор за инерцију и недостатак политичке воље или професионалног интереса за покретање процеса транзиције и радикалних реформи у различитим областима, као и недостатак визије и консензуса у погледу националних интереса СР Југославије. Без свеобухватне дугорочне визије политички естаблишмент у Југославији тешко може да сачини нацрт одрживе стратегије за промену и да покрене живљи процес демократске реконструкције. Тај „умор од неизвесности“ умногоме утиче на сектор безбедности. Бројни аналитичари се слажу да је, вероватно, било лакше радити (више и боље) на реформи пре 8–10 месеци, када је било полета.

Нови политички лидери земље суочили су се, након октобра 2000, са наслеђем мешавине старих комунистичких закона, с једне стране, и милошевићевских закона и институција у сектору безбедности, с друге стране. И једни и други осмишљени су тако да штите владајућу идеологију тог времена и лидере на власти и владајуће структуре свим расположивим средствима. Према дефиницији, тај систем је био изван сваке демократске контроле и непосредно га је контролисао веома мали број људи на власти. Отуда није чудно што одговарајуће законодавство није могло да задовољи стандарде људских права и принципе демократске контроле оружаних снага на начин на који су они схваћени и спроведени у демократским земљама.

Војска

Новија историја и идентитет Војске Југославије изграђивани су кроз ратове деведесетих година и лојалност Милошевићевом режиму. Ако се томе дода и комунистичко наслеђе, разумљиво је што југословенска, односно, српска војска сада није сигурна којим правцем треба да крене у процесу трансформације. Њена друштвена основа у српском друштву није јасна, а то питање се компликује због превеликог броја избеглица (Срби који су избегли из Босне и Хрватске и са Косова) који су на служби у оружаним снагама. Занемарљив је број активних официра који нису били лојални Милошевићу и нема знакова суштинских напора у оквиру војске да се раскине са наслеђем из претходног режима и дубоке уверености међу војним званичницима да је неопходна суштинска промена. Стога, нема ни озбиљног разговора ни конструктивне расправе о питању демократске трансформа-

ције тог сектора. Војска још увек одбија да се отвори према новим тенденцијама (транспарентност) и за дијалог с политичким естаблишментом и институцијама грађанског друштва. Наиме, у оквиру Војске не постоји критична маса која је за промену. Могуће је чути међу официрима средњег ранга неке који говоре на савремен начин, али су они ограничени на традиционално тајанствену хијерархију која је параноична у погледу сваког спољашњег утицаја.

Полицијске снаге

Наведени начин размишљања укорееен је и у полицијским снагама и често изазива елемент параноје приликом суочавања с процесом демократских промена. Већи део садашњих и предложених промена у оквиру југословенског друштва, у суштини, многи официри полиције сматрали су пре неколико година субверзијом. Промене у оквиру полиције отежава велика приврженост досадашњем стању. Мада се признаје да је промена потребна и неизбежна, ипак оно што се предлаже делује прилично страно и опасно многима који раде на улицама. Законски оквир полицијских снага заснован је на застарелим законима, који су умногоме надахнути једнопартијском државом и ауторитарном влашћу. Те снаге су претерано милитаризоване и сувише централизоване, и као такве неспособне су да се прилагоде обезбеђивању јавне безбедности у заједници. Тренутно, већи део етоса и законодавства одговара слици полиције у претходној, комунистичкој држави, као инструменту присиле смишљеном да спречи нереде и субверзију у земљи. Као такву, њу плаши јавност и очигледно не иде у корак са садашњим потребама СРЈ и обе републике.

Политички естаблишмент

Нова власт (од октобра 2000) под притиском је међународне заједнице, као и институција грађанског друштва, да отвори процес демократских реформи у војним и полицијским снагама. Реформе у полицији су у току и одмакле су много више него у војсци. Разлог за то су, углавном, различити уставни прерогативи. Док је полиција под јурисдикцијом република (Србија и Црна Гора), војска је под контролом савезних органа, а нема видљиве политичке воље, односно интереса, на страни савезног политичког вођства да се посвети трансформисању цивилно-војних односа. Изгледа да ДОС – било као политички савез, било кроз институције владе – није успео да направи листу проблема и изађе са „списком“ за уставне и правне промене у том сектору. Било је веома споро и активирање постојећих, међутим недовољних, механизма за парламентарну контролу безбедносних оружаних снага.

Изложена спољном притиску (националне невладине организације – НВО, међународне агенције) и суочена са потребом да се трансформише након октобра 2000, Војска покушава да начини кораке према самотрансформацији. Будући да је не усмерава политичко руководство, принуђена је да нагађа шта је пожељно да учини да би достигла међународне стандарде и политичке интересе. Запажа се да од три покретачке снаге у области реформисања безбедносног сектора (влада, војска и НВО), политичко руководство игнорише расправу која се већ неко време води између ово двоје.

Савезна влада је наследила апсурдну институционалну структуру због које су везане руке Министарства одбране, јер 80 одсто запослених у Министарству чине активни официри Војске. Однос између Министарства и Генералштаба је веома чудан. Генералштаб, тј. његов начелник, комуницира директно с председником СРЈ, заобилазећи целокупно Министарство одбране. Чак је и главни инспекторат војске под јурисдикцијом начелника Генералштаба.

„Цивилна контрола“ остаје у домену извршне власти – југословенске владе и председника СР Југославије. Боље речено, Војска је под контролом Врховног савета одбране (ВСО), који сачињавају председници Србије и Црне Горе и председник СРЈ, који му председава. Врховни савет одбране има овлашћење да усваја мноштво мера, укључујући и план националне одбране, који предлаже председник савезне државе. Не постоје закони којима су дефинисани поступак или механизми за праћење спровођења његових одлука. Недостатак транспарентности у његовом раду је очигледан, а занимљиво је да се правни поступак ВСО заснива на политичком договору између његова три члана. Штавише, ВСО нема никакву обавезу да подноси извештаје било којем другом парламентарном или извршном телу у земљи.

Уколико у оквиру политичког естаблишмента у Београду, заиста постоји свест о важности демократске контроле безбедносног сектора, јасно је да не постоји довољно знања и политичке воље да се суочи са непознатим. Веома мало оних који у земљи одлучују има јасну представу о концепцији демократске контроле оружаних снага. У садашњој фази отварање конструктивне јавне расправе било би посебно значајно за храбрење људи који прихватају (барем) да нема алтернативе великим променама у том сектору.

Невладине организације

У Србији су невладине организације много урадиле на подизању јавне свести и покретању одговарајућих расправа о трансформисању сектора безбедности. У току је више семинара, програма обуке и иницијатива за нове законе и већина њих стекла је кредибилитет и добру

репутацију. Реакција владиног сектора није била сасвим негативна и успостављене су извесне линије комуникације. Пре само 10 месеци све је то било незамисливо.

Осим семинара о људским правима за официре Војске и полиције, које су организовали Београдски центар за људска права, односно Центар за цивилно-војне односе, у изради су и законодавне иницијативе. Невладина организација „Лига експерата“ (*LEX*) израдила је нацрт новог закона о полицији; Комитет правника за људска права (*YUCOM*) сакупио је 10.000 потписа за амандмане на Закон о ВЈ и поднео нацрт Савезној влади, а Београдски центар за људска права ради на пројекту израде нацрта новог устава СР Југославије.

Циљеви и очекивања

Демократска служба безбедности (укључујући војску и полицију) треба да се развија уз јак осећај да се морају поштовати прописи и закони и да може да рачуна на демократске политичке институције земље. Један од највећих изазова јачању јавних институција садржан је у промени преовлађујуће културе и система вредности организације. У многим земљама неформални односи могу да буду важнији од формалних правила и прописа, што често изазива презир према прецизном законодавству и величање установљене праксе. Тамо где улоге и односи надвладавају законе и прописе постоји потреба за јачањем институција да би се пренело тежиште са корумпиране неформалне праксе на поштовање формалних правила.⁵

Приликом формирања слике о полицији тежиште треба да буде на „служби“, не на „снази“, у којој су непролазне вредности правичност, поштење и правда. Људи који раде у полицији треба да буду у служби заједнице, али никако сервилни, и стога треба да показују самосећање, учтивост, стрпљење и љубазност тамо где је то могуће. То може да звучи идеалистички, али томе ипак полиција СРЈ треба да тежи. На тај начин прелазак на демократско спровођење јавне безбедности захтева прелазак на овлашћену локалну службу, која се локално преноси са различитом етичком парадигмом. Да би се то постигло са изгледима да дуже потраје, потребно је да се заснива на јасним демократским принципима којима се подржавају „владавина закона“ и одговара јавности којој служи. То се не може постићи без неког правилника етичког понашања за јавну безбедност. Нацрт српског закона о полицији има такав правилник као анекс, а у Црној Гори се разматра сличан правилник уз предлог закона о полицији. Ти правилници се односе на питања везана за понашање полиције, али

⁵ Видети: Zoran Pajić, *The Role of Institutions in Peace Building*, in *Human Rights Protection: Methods and Effectiveness*, edited by Frances Butler, pp. 111–333. Kluwer Law International, 2002.

нису довољно широки у вези с основним принципима којима треба да се осигура парадигматски прелаз на демократско спровођење јавне безбедности. Предложеним правилницима ће се и даље дозвољавати полицији да се понаша и размишља на садашњи начин, тако да се неће много променити.⁶

Изгледа да војни естаблишмент прихвата идеју „цивилне контроле“ оружаних снага, али избегава расправу о демократском надзору. На основу прихватања „демократске цивилне контроле војске“, процесом реформе обухватиле би се демократске институције и ефикасни поступци везани за контролу. То ће показати разлику између цивилне контроле⁷ и контроле коју обављају институције у демократском друштву. Практично, то значи да циљ демократске реформе одбрамбеног сектора треба да буду парламентарни органи као контролни механизми војске у име бирачког тела. Извршни ресор може у томе да има извесну улогу (преко Министарства одбране), али крајњу одговорност и контролне механизме, укључујући и контролу буџета војске, треба да имају законодавни, тј. парламентарни органи.

Досадашње стање и како даље

Оружане снаге

– У Уставу СРЈ прокламује се „заштита уставног поретка“ као највиши задатак националних оружаних снага, али се та одредба не прецизира, нити се упућује на одговарајући закон којим се то детаљно регулише. Отуда је та одредба отворена за широка тумачења и злоупотребу војске за политичке циљеве. Значајно је да се у Уставу не помиње „демократска контрола“ оружаних снага као категорија. У новим амандманима појављује се израз „парламентарна контрола“, која ће, надајмо се, бити изазов успаваном парламентарном животу. За сада се о питањима безбедности не расправља у парламентарним органима, комитети и комисије (за одбрану, за националну безбедност итд.) не функционишу, а проток одговарајућих информација међу члановима Парламента веома је слаб.

– Законодавство у тој области сведено је на један закон – *Закон о Војсци Југославије*. Насупрот томе, у бившој Југославији било је пет одговарајућих закона којима су регулисана војна питања, што је остављало мало простора за арбитражу у тој области. У садашњој ситуацији има превише простора за мешање извршних органа, па је све више владиних декрета, прописа које доноси Министарство одбране итд. То умногоме утиче на транспарентност и правну сигурност. На-

⁶ John Stater's *Report*, p. 6.

⁷ Треба узети у обзир да је шеф државе, тј. врховни командант, од 1945. године био цивилно лице: Јосип Броз Тито, заједнички председник бивше Југославије, Слободан Милошевић и, коначно, садашњи председник СР Југославије.

рочито се препоручује да се ревидирају без одлагања сви секундарни закони које донесу извршни органи.

– Комплекс војног судства уопште није помињан у последњим расправама. По дефиницији, та врста привилеговане јурисдикције измиче савременим тенденцијама у земљама које су у фази преласка на владавину закона, независност судства уопште и једнакост пред законом. Као резултат тога, случајеви који се уопште не могу довести у везу са војном службом (саобраћајни прекршаји, враћање личне својине итд.) обрађују се у затвореном кругу војног правосуђа. Препоручује се да се испита искуство демократских земаља у тој области и усвоје одговарајуће промене.

– Препоручује се да се ревидирају сви одговарајући закони након постизања сагласности о новим принципима за измену устава СРЈ и земаља чланица савезне државе (Србија и Црна Гора). То би омогућило ревизију закона и прописа и предлагање потребних амандмана да се они усагласе са уставом и демократским принципима заштите људских права. Одговарајућим приоритетима и планом рада олакшао би се тај процес.

– Препоручује се да се одржава постојећа серија консултација и стручних састанака између војног руководства и цивилног друштвеног сектора ради добијања шире подршке јавности за реформу безбедносног сектора. Политичко руководство и државне институције такође треба да учествују у том дијалогу.

– Изузетно је значајно да се актерима, а нарочито законодавцима, илуструје и објасни свеобухватна информација о концепцији европске безбедности њеним захтевима.⁸ Из тога треба да следе бројни проблеми и питања. Треба учинити доступним податке о упоредним искуствима других земаља у транзицији на пољу трансформисања и модернизовања сектора безбедности („ПЗМ“ и НАТО контекст), заједно са процедурама и трошковима везаним за обављање тог задатка.

– Коначно, ништа не вреди што у тој области постоје добро установљени међународни правни инструменти. Веома је пожељно да се уведу њихове одредбе у национално законодавство и наведу потребни поступци за њихово спровођење. Посебно, постоје критеријуми „Партнерства за мир“ који се могу директно применити у домаћем законодавству.

Полицијске снаге

– Препоручује се да Савет Европе испита све нове законе о јавној безбедности, полицијском поступку и кривичном праву да би се осигурала сагласност са европским стандардима, нарочито Европ-

⁸ Conf., *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, OSCE, December 1994.

ском конвенцијом о људским правима и обичајним правом које уз њега иде. Зато се нарочито препоручује да СРЈ спроведе принципе Савета Европе – (Нацрт) правилник полицијске етике, који се односе на етичка питања везана за демократску јавну безбедност и заштиту људских права. То има додатну предност довођења јавне безбедности у СРЈ под исти етички кишобран с осталим земљама у Европи и била би јасна корист за даљу интеграцију у Европу.

– Независно од тог процеса, али у вези с њим, треба да постоји неки систем за испитивање кршења људских права у претходном режиму. Треба да постоје националне или републичке организације које ће спречити да било који нови систем буде преокупиран прошлосту и које ће тежити да задовоље очекивања НВО за људска права, јер се већина њихових случајева односи на претходни режим.

– Недоследна је и лоша контрола и одговорност за особе у затвору. У вези с придржавањем стандарда које је поставио Комитет за спречавање насиља (*Committee for the Prevention of Torture – CPT*) Савета Европе и Минималних стандардних правила Уједињених нација за поступање са затвореницима, препоручује се да се што пре уведу детаљни подаци о свакој особи која је у затвору или је против ње било када покретана истрага или јој је пружена медицинска помоћ и давана храна, посетама ћелијама, обавештавању родбине да је особа у затвору и детаљи о времену и месту сваког испитивања. Осим тога, једна особа у свакој полицијској станици, најбоље униформисани службеник ранга управника, треба да буде одговорна за добробит свих затвореника, укључујући и њихову исхрану и медицинску негу.

– Препоручује се да се сачине одговарајуће одредбе за особе у затвору према Правилнику полицијске етике Савета Европе, Минималним стандардним правилима за поступање са затвореницима и Приручнику за правично суђење⁹ (*Amnesty International*).

– Ни СРЈ, нити републике Србија или Црна Гора немају никакав закон о присмотри, прислушкивању телефона или другим средствима контроле. Неки верују да недостатак закона чини такву активност незаконитом, док други (већина инспектора) сматрају да је дозвољена, пошто то није повреда, нити је таква активност регулисана законом. Јасно је да се то догађа и учи се у Вишој школи унутрашњих послова, мада је опште мишљење да делатност Савезног одељења за безбедност представља већи проблем у вези с људским правима. Да би се повратило поверење у полицију то питање свакако треба регулисати.

– Препоручује се да СРЈ – Србија и Црна Гора, донесу законе и прописе о праћењу и шпијунским полицијским техникама које су у сагласности са Европском конвенцијом о људским правима, уз подршку стручњака из Савета Европе. Пошто ће се већи део тога односити на

⁹ Видети: *Fair Trials Manual*, Amnesty International, 1998 (преведено на српски језик као: *Правично суђење – приручник*, Фонд за хуманитарно право, Београд, 2000).

организовани криминал, вероватно ће обухватити и криминалне покрете широм Балкана. Зато је препоручљиво да СРЈ успостави узајамне споразуме са суседним земљама и омогући да се праћење настава и изван граница, према одговарајућој одредби.

Препоруке за правне реформе

Доследна уставна ревизија у СРЈ приоритетна је у дугом процесу свеукупних правних реформи које треба да уследе. Нису испуњена очекивања која је ДОС иницирао доношењем новог савезног, као и српског устава. Дисхармонија између та два устава кочи процес демократизације државних институција и примену међународних стандарда за људска права, укључујући права и обавезе из Европске конвенције о људским правима и њено обичајно право. Савезни устав је отворенији за људска права уопште, док српски устав не садржи гаранције за основна људска права, а у њему су још увек садржане апсурдне компетенције председника Србије, прилагођене господину Милошевићу док је био на власти. Према том уставу, свако право и грађанска слобода могу да се укину ако тако одлучи председник. Југословенски устав не предвиђа право на живот током ратног стања, нити гарантује нека друга фундаментална права – личну слободу, слободу мишљења и слободу говора, слободу кретања итд. Постоји и огромна недоследност између та два устава у области грађанске и демократске контроле оружаних снага.

У савезном уставу има сувише непрецизности и нису прецизно дефинисане компетенције различитих органа у процесу надгледања оружаних снага. Српски устав није у сагласности са уставом СРЈ јер се у њему наводи да је председник Србије врховни командант оружаних снага у миру, као и за време ратног стања. Оба устава треба да се ревидирају и допуне према демократским стандардима и међународним инструментима за људска права. Алтернативно, могуће је усвојити закон о правима на основу Повеље о људским правима (предлог новог југословенског устава Београдског центра за људска права, која је потврдила Венецијанска комисија).

Процес доношења нацрта и усвајања новог устава може бити веома спор. Док је он у припреми, постојеће законе који утичу на демократизацију безбедносног сектора треба ревидирати и допунити без даљег одлагања, примењујући међународне стандарде и инструмент за људска права Уједињених нација у којима је СРЈ једна од чланица.

Савезни закон о националној одбрани (1993) завређује посебну пажњу. Основа демократске контроле треба да се прошири далеко изван постојећих одредаба. Према том закону, „дивилна контрола“ остаје само у извршном ресору, односно у влади СРЈ и Врховном савету одбране. У садашњој ситуацији, Савезна влада може да наметне

широка ограничења, чак изван оних која се експлицитно помињу у Уставу. Војска Југославије обавезана је националним стандардима, према Закону, али нема одредбе којом се проширује обавеза поштовања тих стандарда на остале учеснике у одбрани земље. Те одредбе морају строго бити у складу с међународним хуманитарним правним стандардима.

Одредбе о реквизицији приватне и друге својине за „потребе државе“ сувише су широке и омогућавају произвољно тумачење. То питање мора строго да се формулише и да се примени одговарајућа процедура, као и да се гарантују механизми компензације. Недемократска природа тих одредаба продубила се Декретом о организовању и спровођењу одредаба о материјалној обавези (март 2001), којим се дозвољавају мере реквизиције у време мира.

Декретом о мобилизацији дефинишу се само општа правила, али се дозвољава тајна мобилизација, што звучи као веома двосмислена одредба. То очигледно омогућава злоупотребе од стране извршних власти, али и друге одредбе тог декрета, као и досадашње одговарајуће одредбе, нису транспарентне и измичу демократској контроли.

Прописи о инспекторату за служење војног рока (организација и рад) одражавају премоћ војне власти над извесним цивилним органима. Та служба цела мора да се подреди компетентним цивилним властима.

Неке непрецизности у *Закону о Војсци Југославије* заводе на погрешан пут и отворене су за тумачење од стране извршних органа. Ту постоји очигледна правна празнина која оставља Врховни савет одбране у правном и процедуралном вакууму. Одредбе о наименовању начелника Генералштаба нису довољно јасне. Те институције морају да се регулишу на демократски и транспарентан начин због важне улоге коју имају у безбедносном сектору. Одредбе којима се утврђује улога војске у „очувању уставног поретка“ треба да буду допуњене. Начин на који су формулисане доводи Војску у ризик да буде употребљена у случају унутрашњих немира и друштвених сукоба у земљи. Приговори савести и цивилно служење војног рока у Закону се имплицитно сматрају сметњом, и третирају више као казна него као људско право. То се мора допунити према савременим стандардима за људска права и демократским тенденцијама. Статус жена у војној служби је испод утврђених стандарда у цивилној области када је реч о праву на породилско одсуство. Постоје и ограничења у погледу путовања у иностранство за резервни контингент оружаних снага, као и за лица која подлежу војној обавези, која су неприхватљива у демократском друштву. Слобода изражавања припадника војске озбиљно је ограничена одређеном „службеном наредбом о ћутању“ у погледу вербалног кршења уставног поретка или претње безбедности земље (чл. 161). Та одредба није у сагласности са савезним уставом, који гарантује да лице које јавно критикује рад владе и других агенција или

званичника не мора да буде позвано на одговорност, осим ако није почињен кривични прекршај. Све те одредбе, *prima facie*, нису у сагласности са европским стандардима за људска права и демократским принципима и треба их допунити.

Закони о војним судовима обухватају *Закон о војним судовима*, *Декрет о притварању за кривични прекршај*, који спада у јурисдикцију војних судова, и *Правила поступка рада војних судова у стању рата*. Војним судовима је дата широка јурисдикција у СРЈ и кривични поступак пред њима веома је ограничен и недемократски. У оквиру промена које предстоје одговарајући закони треба да буду подробно размотрени. Они могу да постоје, али не може да се оправда непостојање било којег основног принципа кривичног поступка и људских права за лица која су затворена или оптужена. Нарочито треба да се гарантује право на жалбу а закони о војним судовима треба да се ревидирају сваких пет година.

Сви релевантни закони Републике Србије треба да се ревидирају према допуни устава и целокупној правној реформи у том сектору. Нарочито треба да се размотри *Закон о националној одбрани* због застарелих одредаба, које још увек почивају на концепцији територијалне одбране СФР Југославије, као и недемократска овлашћења дата председнику Србије током стања националне опасности. То треба да прате суштинске промене у закону о мерама у случају ванредне опасности. Тим законом се дају веома широка овлашћења председнику да прогласи стање опасности, али без обавезе да поднесе парламенту на одобрење законе које је можда усвојио током периода опасности.

И *Закон о унутрашњим пословима* у оквиру савезне јурисдикције (1986) и *Закон о систему државне безбедности* (1984, допуњен 1990. и 2000) илуструју колико је било занемарено законодавство у тој области. То су застарели закони које је усвојила држава која више не постоји а односе се на институције које више нису важеће, али су они (закони) још увек на снази. Савезни ниво Закона о унутрашњим пословима односи се на државну границу (Закон допуњен 1996. године), статус странаца који живе или путују у земљи (Закон допуњен 1996. године) и безбедност друског саобраћаја (Закон од 1996. године). Савезна јурисдикција у тој области је релативно ограничена и концентрише се само на међународну сарадњу у пословима јавне безбедности који су интензивирани од када је СРЈ одобрен приступ Интерполу, септембра 2001. године.

На републичком нивоу, *Закон о унутрашњим пословима* из 1991. године још увек је на снази (са мањим изменама које су уведене 1996. и 2000. године). На подручју државне безбедности Србија примењује савезни закон из 1984. године. Занимљиво је да ти закони никада нису усаглашени са српским уставом, упркос чињеници да већина ставова из Устава Србије није у складу са Уставом СР Југославије. Треба

предложити да СРЈ усвоји закон о спречавању прања новца (ступиће на снагу у јулу 2002. године). Такође, биће постигнут значајан корак када се усвоји нови закон о кривичном поступку, који још увек пролази кроз парламентарну расправу. Препоручује се да тај закон добро преиспитају независни међународни стручњаци за људска права. Када буде усвојен, закон ће имати велики утицај на рад полиције и може да има веома позитивне резултате уколико се у коначним верзијама обухвате европски стандарди у тој области. Југославија има добро искуство у доношењу одличних закона о поступку (цивилни, кривични и административни), и то се користи према међународним стандардима. Нови закон о кривичном поступку може да омогући значајан продор у области примене правних принципа и обезбеђења људских права.

Други одговарајући закони су у поступку израде на нивоу Републике Србије и њихови нацрти су сачињени у сарадњи са међународним експертима и међународним невладиним организацијама. Закони о полицији и обавештајној служби у завршној су фази. У процес доношења нацрта укључен је дански центар за људска права.

Остаје као најзначајније да се иницира процес уставних промена у којима би се изразиле све идеје и предлози са стручних скупова и семинара, као и сва мишљења официра у полицијској служби. Нови устави треба да дају дуго очекивани оквир за законодавство у тој области које ће морати да регулише питања као што су заштита сведока, организовани криминал, систем међународне полицијске контроле и механизми за демократску контролу полицијске службе. Коначно, канцеларија полицијског омбудсмана била би веома пожељна новина у побољшању односа између грађанске заједнице и полицијских снага.

На крају, важно је нагласити значај обуке и образовања за примену новог законодавства. Евентуалном променом правних уставних одредаба неће се преко ноћи променити схватања и пракса снага безбедности. Стално образовање, праћење спровођења закона и прописа и целокупна цивилна контрола безбедносног сектора могу да дају резултате само ако се ти механизми истовремено и обазриво примене.

Водећа агенција за правне реформе

У расправу о сектору безбедности СРЈ укључио се мали број невладиних организација у Србији. Неке од њих стекле су добру репутацију активних организација и лобистичких група за демократизацију у тој области. На основу правних аспеката *DCAF* постало је јасно (на недавним стручним састанцима и семинарима) да процес доношења закона треба да се усредсреди на наведена питања и отвори према међународним стандардима за људска права и демократске принципе. Отуда и идеја да се формира једна водећа агенција која би омогућила

да се чују сви одговарајући гласови и која би могла да гарантује доследност у доношењу нових закона на свим нивоима широм земље. Предлаже се да Савезни парламент именује водећу агенцију, у облику „радне групе“ или „управљачке комисије“, која ће координирати рад у том сектору.

Уколико се узму у обзир резултати рада НВО и њихови будући потенцијали, пожељно је да се формира југословенски „конзорцијум“ иницијатива *DCAF* на нивоу грађанског друштва. Конзорцијум би могао да пружи подршку водећој агенцији и законодавним институцијама које омогућавају истраживање и међународну експертизу, организују панеле о одређеним питањима, сакупљају одговарајуће информације и изграђују базу података.

Обавештајне службе и демократија

Женевски центар за демократску контролу оружаних снага

Увод

Под обавештајном делатношћу подразумева се сакупљање, обрада и пружање информација према потребама државне управе. За правилно креирање политике и доношење одлука неопходне су адекватне информације и поуздана анализа. Само ако су креатори политике и доносиоци одлука довољно информисани о ситуацији у свету и њеном вероватном развоју може се очекивати да доносе добре процене на подручју унутрашње и спољне безбедности, националне одбране и односа са иностранством.

Обавештајне активности обухватају само сакупљање и анализу информација и њихову трансформацију у обавештајне податке. Међутим, и друге активности, као што су контраобавештајна делатност и тајна акција, почеле су да се сматрају примерима обавештајне делатности. Под контраобавештајном делатношћу подразумева се прикупљање информација или активност смишљена да неутралише непријатељеву обавештајну службу. Те активности могу да буду шпијунажа тих служби, испитивање дезертера и анализа метода непријатељевог рада. Могу да обухвате и продирање у непријатељеве службе и разбијање тих служби и онемогућавање њихових активности.

У неким државама обавештајне службе (нарочито војне) такође су умешане у прикривену акцију, која се може дефинисати као свака операција или активност (укључујући и употребу силе) смишљена да утиче на стране државе, лица или догађаје ради подршке циљева спољне политике државе спонзора, при чему се подршка државе спонзора операције чува у тајности (у овом раду се та функција не разматра).

Захтеви националне безбедности и у вези са заштитом државе понекад су у супротности са установљеним концепцијама приватности, грађанских слобода и грађанских права које држава обезбеђује својим грађанима. Јасно, ако домаћа служба безбедности нема посебна овлашћења, веома јој је тешко да штити државу. И обрнуто, за обавештајну службу с неограниченим овлашћењима заштита државе је лак задатак, али се тиме наноси неприхватљива штета правима, грађанским слободама и приватности грађана.

У демократској држави мора да се нађе начин да се ти различити интереси помире на политички и легално исправан начин. То подразумева свесно одлучивање о томе шта је дозвољено, а шта није. Држава, стога, мора да одбаци опште принципе ради онога што је прихватљиво и да осигура обавештајне службе да се придржавају тих принципа. Исти ставови се примењују, на другачији начин, за операције у иностранству.

За демократску државу је важна транспарентност савезне и државне администрације и активности свих агенција уколико влада жели да је прихватају и подржавају јавност, бирачко тело и они који плаћају порез. Међутим, да би обавештајне службе ефикасно обављале свој посао, постоји неколико осетљивих домена активности који морају да буду поверљиви. На пример:

1) све информације које се односе на операције, изворе, методе, поступке и средства;

2) анонимност оперативног састава службе и заштита њихових сазнања и информација;

3) порекло и детаљи о обавештајним подацима и информацијама које су дале у тајности друге државе или стране службе.

Све обавештајне службе захтевају да се наведено држи у тајности, и морају да буду способне да гарантују заштиту идентитета извора и информације добијене у поверењу. Разлог за то не сме да буде служба и заштита њеног особља већ и људи изван тих служби који са њима сарађују.

Тајност је неопходна јер је то једини начин да се (потенцијални) извори увере у своју сопствену безбедност. Јер, нико неће хтети добровољно да ради за обавештајну агенцију која није у стању да спречи јавно одавање својих извора.

Потреба за анонимношћу оперативног састава службе произилази из прве тачке: операције, извори, методе, поступци и средства не могу остати тајна ако је јавности познато особље које је ангажовано у операцијама. Веома често успех обавештајне делатности мора да остане тајна да би се осигурало стално успешно сакупљање обавештајних података. Сазнање и информације обавештајних служби треба да буду заштићени јер се њиховим одавањем могу открити специфични циљеви због којих се улажу напори да се сакупе, као и могућности система који сакупља информације, што може довести до ефикасних контрамера, мера предострожности и онемогућавања добијања таквих информација у будућности.

Ако је држава заинтересована и тражи од своје обавештајне службе сарадњу са обавештајним службама страних земаља, изузетно је значајно одржавање тајности порекла и добијених обавештајних података и информација. Сви такви обавештајни подаци остају својина државе која их даје и не могу се даље растурати без њене дозволе. Пошто сопствене обавештајне информације морају бити дате на располагање страним службама које су склопиле нагодбу о размени обавештајних података, очекује се да и те стране службе држе информације у тајности на исти начин. Отуда је неопходно да се установе смернице за класификацију и дистрибуцију, као и за приступ обавештајним информацијама, и за грађане и за стране државе.

Када се једном јасно схвати намена обавештајних података и постигне договор о прихватљивим параметрима, саме ће се наметати одлуке о организационим структурама и надзору.

Организација

Обавештајне агенције могу да се разликују по функцији (техничке, људске итд.), и простору који покривају (домаће и стране). Добро је правило да сваку обавештајну функцију обавља једна агенција. Тако се избегава расипање напора и потенцијала и своди на минимум ризик да се развије нездрава и непотребна конкуренција између различитих агенција у развоју. Међутим, за многе обавештајне задатке (превасходно супротстављање транснационалним претњама, као што су тероризам и организовани криминал) све више је потребно да се информације за исти предмет сакупљају различитим средствима. Због тога морају да постоје координација, приступ информацијама других служби и процес заједничке процене.

Разлика између домаће и стране обавештајне службе

Демократске државе углавном праве разлику између домаће и стране обавештајне службе. То се оправдава различитим задацима, па чак и чињеницом да се различита правила и закони примењују за обавештајне операције на националном тлу и у иностранству.

Задатак домаће обавештајне службе углавном се састоји од добијања, поређења и оцене обавештајних података који се односе на унутрашњу безбедност, која треба да заштити државу, територију и друштво од дела тероризма, шпијунаже, саботаже, субверзије, екстремизма, организованог криминала, производње и растурања наркотика итд.

Стране обавештајне службе углавном имају задатак да ради упозорења прикупе, упореде и оцене обавештајне податке који се односе на спољну безбедност. За одржавање спољне безбедности неопходна су сазнања о претњама, опасностима и ризицима, као и о могућности-ма и вероватноћи догађаја и исхода који воде ка агресији. Зато су потребне информације о намерама, могућностима и активностима страних сила, организација, група или лица и њихових агената који су стварна или потенцијална претња држави и њеним интересима.

Информације које поседују домаће обавештајне агенције, као и технике помоћу којих су сакупљене, треба, у принципу, да подлежу националним законима, укључујући и законе о заштити података. Изузети од тих закона који су потребни из оперативних разлога треба да буду предмет посебних закона или уредаба. Све операције треба да се спроводе уз одобрење члана владе, најбоље министра (унутрашњих послова) који је одговоран за домаћу обавештајну агенцију.

Стране обавештајне службе тешко могу да обављају свој посао ако се придржавају сваког закона земаља у којима раде, нарочито ако те земље нису демократске. Међутим, морају да постоје строга правила, договорена на нивоу владе, о томе шта стране обавештајне службе могу а шта не могу да раде у одређеној земљи.

Због разлика између домаћих и страних обавештајних служби неопходна је координација у сакупљању обавештајних података о савременим транснационалним претњама, опасностима и ризицима (на пример, тероризам, пролиферација, организовани криминал, миграција, производња и растурање наркотика). Информације сакупљају обе службе о истим предметима, што им обезбеђује регулисан приступ и једним и другим информацијама и доношење заједничких процена.

У идеалном случају, сакупљање обавештајних података координира извршни грански орган највишег нивоа – на пример, савет националне безбедности – који саветује председника или премијера у вези с интегрисањем домаће, стране, стране економске и војне политике које се односе на националну безбедност. Тај орган обезбеђује преглед, смернице и правац обављања домаћих и страних обавештајних активности.

Доношење заједничких процена треба у идеалном случају да презме једно независно тело или национални штаб за процену који не мора да буде везан за обавештајне агенције које пружају обавештајне податке и информације. Уколико све потребне информације нису распоређене када се приступа обавештајним подацима о неком предмету, то може да утиче на квалитет крајњег исхода. Отуда тајно добијене обавештајне податке не треба одвајати од отворено добијених обавештајних података: тајна обавештајна делатност је наставак отворене обавештајне делатности другим средствима. Докле год државе прикривају део својих активности, друге државе, уколико желе да заснују своју политику на потпуној и исправној информацији, морају настојати да продру кроз тај застор. То неминовно повлачи са собом различита средства и методе. Али, колико год да се средства разликују, циљ мора да буде исти. Тајни обавештајни подаци морају да допуњавају резултате рационалног проучавања јавности или доступних отворених извора. То је, у суштини, посао независног тела или националног штаба за процену, који даје заједничке процене.

Разлика између домаће обавештајне делатности и примене закона

Примена закона и обавештајна делатност имају, у основи, различите намене. Док је циљ примене закона доношење пресуде у специфичном кривичном случају, задатак обавештајних служби је сакупљање што је могуће више информација о потенцијалним претњама

држави и друштву. Обавештајна служба, стога, можда радије неће ухапсити откривеног криминалца ако би то умањило могућност за сакупљање нових информација. Такође, обавештајна служба неће желети да објави своје информације у неком отвореном судском процесу из страха да не ода извор својих информација.

Међутим, за обављање кривичне обавештајне делатности (сакупљање информација о организованом криминалу) неопходне су вештине које су сличне онима које користе обавештајне агенције. У извесним околностима и домаћа обавештајна служба може да се ангажује на откривању организованог криминала, па ће се преклопити интереси те две организације. Осим тога, обавештајне агенције обично немају овлашћење да спроводе кривичне истраге, нити да хапсе или да претресају кућу. Када је јасно да је злочин почињен, сакупљање доказа и хапшење може да спроведе и специјализована грана полиције.

Што се тиче домаће обавештајне службе, критеријум за надгледање и истрагу у слободном друштву питање је насиља и његовог спречавања. Домаћа обавештајна служба има оправдање да се усмери на неку организацију ако она, или њен утицај, доводи до насиља или ако за то постоји основано страховање. Међутим, примена закона и испољавање извршне моћи против насиља у домену су примене закона. Координација и сарадња међу тим организацијама мора да се осигура на нивоу владе. Ипак, мора бити јасно да домаћа обавештајна служба не треба никада да буде умешана у било коју унутрашњу политичку активност.

Специјализоване обавештајне службе

Стране обавештајне службе, због различитих обавештајних потреба, често стварају неколико служби уместо једне свеобухватне организације. Министарство одбране ће често имати сопствену обавештајну службу, више заинтересовану за техничка питања, као што је процена војног потенцијала суседних држава, одбрамбене индустрије, војних личности итд. Да би одредила сопствене потребе за наоружањем, обавештајна служба министарства одбране мора да познаје природу потенцијалних непријатељевих снага и карактеристике циљне базе. Величина, могућности, локација и спремност тих снага морају се стално пратити, због планирања потреба или ради упозорења на могућу агресију. Већина тих информација важна је и за преговарање и праћење споразума о ограничењу наоружања. Отуда се одбрана, односно војна обавештајна служба, мора посматрати и као трећа природна грана, поред стране и домаће обавештајне службе.

Различите методе сакупљања података, нарочито усавршеним техничким средствима, такође могу да доведу до стварања специјализованих обавештајних организација, као што су обавештајне агенције за снимање, сигнализацију и криптологију.

Мада се помоћу специјализације подржавају информационе потребе специфичних корисника обавештајних података, она отежава свеобухватне националне процене. Осим тога, агенције понекад падају у искушење да се међусобно такмиче, при чему свака наглашава оно што она мисли да је важно. Стога је потребна нека врста координационог механизма да би се осигурало правовремено представљање влади најкомплетније и најобјективније обавештајне слике. То може да буде независни национални штаб за процену, али и ауторитативнија извршна координација организација која сакупља и процењује обавештајне податке из различитих агенција. Често може да буде корисно и мешање независних стручњака, као што су дипломате и политичари, да би се дошло до коначне заједничке или националне процене, јер ће они дати свој допринос на основу сопственог увида и искуства. Спољни стручњаци који се уведу у процес, обавезно морају да имају потребне карактеристике, укључујући обавештајну обуку и искуство. Увођење истакнутих спољних сарадника, као и стручњака, не значи да ће у први план избити разлике у односу на државну политику, али би то олакшало национални процес процене, нарочито ако се удружи с конкурентском анализом обавештајних агенција.

Цивилно или војно вођство

Обавештајна делатност је, пре свега, интелектуална вежба. Она треба да постане средство да се страх, незнање и сумња замене знањем и поуздањем. Најбољи резултати обавештајног рада заснивају се на анализи свих извора, што се постиже на неколико начина. Без обзира на то шта је циљ у овоме је корисна улога војске, али укупна контрола мора да буде политичка.

Нема сумње, међутим, да је у демократској држави домаћа обавештајна делатност задатак цивилног сектора.

Контраобавештајна делатност

Контраобавештајна делатност представља напор државе да спречи стране обавештајне службе и политичке покрете и групе које се контролишу из иностранства (које обично потпомажу обавештајне службе) да се инфилтрирају у институције државе и утврде потенцијал који се може ангажовати за шпијунажу, субверзију и саботажу.

Сакупљање контраобавештајних података разликује се од сакупљања обавештајних података по томе што га, ради супротстављања претњи, организују непријатељеве обавештајне службе или недржавне групе, и због тога је до извесне мере реакционарно. Уз неколико

изузетака, резултати контраобавештајних служби не добијају се у кратком року.

Нема потребе за независном контраобавештајном службом, која може тежити да постане још једна агенција која ће преузети битне контраобавештајне функције сваке службе. Међутим, постоји потреба за централизованим контраобавештајним програмом, чија је сврха да боље интегрише, промовише и координира контраобавештајне операције, испитивања и истраживања сваке службе.

Да би контраобавештајни рад био ефикасан потребна је блиска сарадња између страних и домаћих обавештајних служби. На пример, група екстремиста који изводе оружане нападе може да планира те нападе у земљи, и да тежи да развије оперативну обавештајну службу која треба да подржи ту политику (домаћа обавештајна служба), али она може да буде подржана и из суседне државе у којој спроводи своју обуку и планирање (страна обавештајна служба). Једним централизованим контраобавештајним програмом, којим се успостављају ауторитативна координација и сарадња између домаће и стране обавештајне службе о контраобавештајним питањима која неизбежно прелазе границу очуваће се легитимна правосудна граница између одговорности домаће и стране контраобавештајне службе.

Да би се установио централизован контраобавештајни програм треба наименовати посебан комитет – који би у идеалном случају одговарао савету националне безбедности, који би развијао политику у вези с управљањем и координацијом контраобавештајних активности са задатком да:

- развије стандарде и доктрину за контраобавештајне активности;
- установи смернице и правне параметре у погледу управљања, власти и координације контраобавештајних активности,
- осмисли циљеве националне контраобавештајне политике и осигура да се контраобавештајним подацима рукује на функционалној, а не географској основи;
- отклони разлике унутар службе и додели одговорности;
- обезбеди упутство у вези с безбедношћу активности везаних за сакупљање обавештајних података;
- развије и прати упутства у складу са прописима за одржавање свеобухватне централне документације и података о контраобавештајној политици;
- одобри контраобавештајне активности које, према стандардима које може да установи влада, захтевају одобрење;
- обави ревизију специјалних активности које су у току и разреши проблеме везане за приоритет;
- поднесе влади, председнику или премијеру општу годишњу процену релативне претње интересима државе, укључујући и процену ефикасности контраобавештајне службе.

Уопштено, савезне државе могу да реплицирају савезне структуре на пољу обавештајне делатности. Међутим, треба осигурати да сви елементи структуре прате исте правне принципе, што значи да се морају установити одговорности, међусобни односи и ауторитет за усмеравање и контролу.

Страна обавештајна служба и војна обавештајна служба, међутим, ограничене су само на савезни ниво. То важи све док је савезна држава одговорна за једну спољну безбедносну и одбрамбену политику.

Надзор

У демократским земљама, извршни, правни и судски ресор обавља надзор над обавештајним службама и њиховим активностима. Сваки елемент има своју улогу у целом пакету надзора и одговорности чија је сврха обезбеђење сигурности, легалности, пропорционалности и исправности за активности које се обавезно спроводе у поверљивом окружењу.

Извршни надзор има одлучујућу улогу у оквиру тог надзорног пакета. Што је већи ешелон извршног надзора и што озбиљније обавља своје задатке мања је вероватноћа да ће држави пасти у део проблеми везани за правни и судски надзор. Извршна власт има потпуну одговорност за правилан надзор и контролу обавештајних служби – на тај начин се ствара потребна база за транспарентност и парламентарну контролу.

Извршни надзор

Обавештајне службе су инструмент владе, као полиција или служба противпожарне заштите. Зато оне морају да делују зависно од дневне политике владе и циљева који се односе на ту политику. Али, тајновитост која окружује рад обавештајних служби може да их доведе у искушење да делују самостално. Стога мора постојати јасан систем расподеле задатака на основу којег се неће контролисати само обавештајне агенције, већ и владина одељења за која сакупљају информације. У принципу, ниједна обавештајна операција не треба да се изводи ако не постоји договорени захтев. Злоупотреба обавештајних служби, с њиховим изузетним овлашћењима, од стране изабране владе (због њених сопствених политичких циљева) мора да се искључи. Зато обавештајне службе не треба да припадају ниједној политичкој партији.

Генерално, што је већа заинтересованост и пажња министара за рад те службе, служба ће бити ближа спровођењу дневних послова владе и подложнија проверама и проценама. Али, то није довољно.

Службе морају да имају потврду о законитости онога што раде. Зато су обавештајној заједници потребни, поред закона, извршне наредбе и директиве, као и прописи којима се усмеравају њихове активности, систем координације и извесни законски механизми за одговорност и контролу њиховог рада.

Обавештајним службама је потребан законски режим за одобравање начина на који се сакупљају обавештајни подаци. Тако се, пре него што се предузме акција, обезбеђује правилно разматрање питања неопходности и пропорционалност. За најнасилније од тих метода треба да се захтева потпис одговорног министра. У неким земљама те методе одобрава судство. Међутим, извршна власт је на путу да задобије бољу позицију од сада у вези с одређивањем каква треба да буде политика унутрашње и спољне безбедности и националне одбране. Законски режим треба да има утицај не само на то како да службе сакупљају и пружају обавештајне податке већ и како да их користе. Будући да треба да буду одговорне за начин на који користе обавештајне податке, он треба да дефинише која је информација осетљива, да се бави нивоима поверљивости и веродостојношћу, деградацијом и декодификацијом, заштитом поверљивих информација итд.

Један од главних задатака извршног надзора јесте обезбеђење правилног функционисања обавештајних служби: тј. да питају права питања, сакупљају праве информације и одговарају потребама доносилаца одлука. Односно, извршни надзор мора да установи недостатке у вези с обавештајним подацима и предузме акцију да их не буде у будућности.

Извор извршне контроле треба, пре свега, да буде председник, премијер или савет националне безбедности. Постоје практични разлози зашто они и одговорни министар можда неће моћи да посвете потпуну пажњу свим задацима надзора. Отуда владе у демократским земљама именују појединце или оснивају комитете или одборе овлашћене за контролу обавештајних активности. Појединци могу да буду именовани за инспекторе, контролоре, саветнике за ефикаснији рад итд. Они подносе извештај председнику, премијеру или министру. Могу се основати и комитети или одбори који у идеалном случају подносе извештај савету националне безбедности и, алтернативно, председнику, премијеру или одговорном министру. Могу их сачињавати чланови изван владе који се бирају на основу поштења, способности, знања, разноликог образовања и искуства. Међутим, ниједан члан не треба да има лични интерес или било какав однос са било којом обавештајном агенцијом. Неке земље имају комитете за обавештајни надзор и ревизију политике ради провере достигнућа и политике.

Задатак извршног обавештајног надзорног одбора може да буде:

– периодична провера унутрашњих смерница сваке службе у погледу законитости или исправности обавештајних активности;

– периодично извештавање о својим налазима и свакој активности која озбиљно доводи у питање законитост или исправност;

– упућивање јавном тужиоцу примљених извештаја о активности-ма у којима се поставља питање законитости;

– спровођење таквих испитивања активности обавештајних служби ако оцени да је та неопходно да би обављале своје функције.

Задатак комитета за проверу политике може да буде:

– утврђивање захтева и приоритета за обавештајну делатност;

– преиспитивање обавештајног програма и предлога буџета и подношење извештаја влади, министру или премијеру о томе да ли расподела ресурса за обавештајну делатност одговара обавештајним захтевима владе;

– промовисање сарадње између служби и обезбеђење провере и усклађивања у оквиру система;

– спровођење периодичних прегледа обавештајних производа, оцењивање квалитета производа, развијање смернице за политику ради обезбеђивања квалитетних обавештајних података и задовољавања променљивих обавештајних захтева;

– подношење годишњег извештаја;

– давање препоруке о обавештајним питањима.

Ревизија рачуна још један је важан део извршног надзора. У демократским земљама спољну ревизију рачуна обично ради национална агенција или канцеларија за проверу рачуна.

Законодавни надзор

Постоје различити модели законодавног надзора и одговорности за обавештајне активности. Потребни су споразуми који се уклапају у законске и правне параметре сопствене земље, а не они који изгледају привлачно у односу на друге.

Буџетски органи парламента обављају контролу буџета обавештајних организација. У неким државама парламент контролише и именовање управника агенције. Међутим, парламент мора да има и улогу посредника између служби и јавности. Природа обавештајних података ограничава информације које се могу саопштити јавности. Као представник јавности, комитет за парламентарни надзор треба да има приступ поверљивим информацијама. Он треба да има право да захтева извештаје, саслушања и спровођење истраге, као и да износи мане или злоупотребе. Да би могао да обавља тај задатак, ти чланови парламента морају да имају – поред свог интегритета – поверење и обавештајних служби и јавности. Осим тога, треба предвидети право политичке опозиције да учествује у надзору.

Ако је основан комитет, његови задаци се морају ограничити само на обавештајну делатност. У супротном, биће преоптерећен по-

слом. Међутим, надзорни комитет парламента не сме да има овлашћење да усмерава обавештајне службе да започињу извесне истраге или истражују извесне случајеве. Штавише, комитет је политичко тело и зависи од политичке целисходности и подложно је претераној реакцији. Чланови комитета треба одговорно да избегавају претерану реакцију у тренуцима кризе, а обавештајне службе требало би да буду одговорне и да задрже тежиште на својим задацима, а не да их комитет гура ка новим циљевима. Још једно значајно питање надзора јесте равнотежа између независности и критицизма, са једне стране, и одржавања радног односа између комитета и обавештајних агенција, са друге стране. У исто време, комитет мора избећи да постане заштитник или заступник обавештајних служби.

Ауторитет обавештајног надзорног комитета стално подсећа обавештајне службе да обављају свој задатак коректно и уверава државне чланове комитета да те службе нису препуштене сопственим замислима. Опште је правило да обавештајне службе треба да:

- обавештавају надзорни комитет о обавештајним активностима, укључујући и сваку значајну предвиђену активност;

- пружају надзорном органу, на захтев, информације или документ у поседу, информације о особама у притвору или под контролом службе или особама које плаћа та служба;

- правовремено извештавају надзорни комитет о информацијама које се односе на обавештајне активности које су илегалне или некоректне и корективним мерама које су предузете или планиране.

Правосудни надзор треба да буде строго непартијски и дискретан. На основу искуства, ако су чланови поверљиви, службе су спремне да са њима буду поштене и искрене. Надзорни комитет треба да буде више истражни, него оптужни. Приступ информацијама ће се повећавати с повећањем поверења. Комитет може да има истраживача који има и шири приступ. Они који учествују у надзору морају јасно да дају до знања да им се може поверити осетљива информација и могу да дају извештаје који су исцрпни, конкретни и ригорозни, али који нипошто не угрожавају безбедност нације.

Судски надзор

Обавештајна служба није изнад закона – казна се мора одредити према закону. Ако не постоје дисциплинске мере за одговорност – нема демократије. Тамо где постоји владавина закона, активности и функције обавештајних служби не могу се протезати изван оних које су неопходне за заштиту демократског уставног поретка. Уставни поредак обухвата скуп фундаменталних слобода и права и ефикасне мере да та права заштити од сваког кршења. Ниједна обавештајна служба не може произвољно да прети угрожавањем тих права и слобода, а ако то чини – прети уставном поретку (уместо да га штити).

Обавештајне активности морају правно да се регулишу, као и да се утврде поступци којима се обезбеђује њихово правилно обављање, заштита и транспарентност. Без законског оквира законодавни и извршни надзор не би имали сврху и њихов рад не би имао смисла.

Обавештајни подаци су најважнији за правилно доношење одлука. Међутим, одређене мере које се користе за прибављање домаћих обавештајних података, осим што треба да одговарају законским потребама државе, треба да се спроводе на начин на који се чувају и поштују утврђене концепције приватности, грађанске слободе и грађанска права. Ту је надзор најпотребнији. Судски надзор мора да постави границе како би се постигла одговарајућа равнотежа између заштите индивидуалних права и прибављања основних информација. Обично највиша судска власт треба да одобрава утврђене поступке сакупљања информација: углавном врховни тужилац. Тим поступцима треба да се штите уставна права и приватност, да се осигура сакупљање информација што је могуће мање агресивним методама и ограничи употреба таквих информација за пуноправне државне потребе.

Да би судски надзор био ефикасан врховни тужилац треба да:

- прими и разматра извештаје служби;
- правремено извештава одговорног министра, премијера или председника о свакој обавештајној активности којом се доводи у питање легалитет;
- извештава одговорног министра, премијера или председника о донесеним одлукама или акцијама предузетим на основу извештаја служби;
- информисе одговорног министра, премијера или председника о правној пресуди која утиче на рад обавештајних служби;
- утврђује или одобрава поступке за спровођење обавештајних активности да би се осигурало поштовање закона и заштитила законска права и приватност. Ти поступци треба да осигурају и да употреба, растурање и чување информација о грађанима које су стечене кроз обавештајне активности буду ограничени на информације које су неопходне да се остваре потребе државе.

Оснивање канцеларије омбудсмана за заштиту грађанских права такође може да буде ефикасно средство за контролу служби. Може се установити и другачија, споредна форма судског надзора допуштањем особљу обавештајних агенција да одлази у судове за спорове из радних односа.

Законски оквир

Обавештајној заједници је потребан правни оквир за рад обавештајних служби. Неопходно је дефинисање подручја одговорности служби, њихових компетенција, механизма надзора и одговорности,

као и правна средства за обраду приговора у случају повреде права. Стога је обавештајној заједници, ради усмеравања њеног рада, потребан систем уставне регулације, координације и контроле. Тај систем може да се подели на законе, извршне наредбе, директиве и административне или агенцијске прописе.

Улога обавештајне службе у идеалном случају треба да буде дефинисана у уставу земље, и да чини врх система. У противном, државним законом треба установити основне задатке, одговорности, структуре и односе међу обавештајним службама удруженим у обавештајну заједницу. Законом треба да се поставе ограничења којима се, осим закона о заштити података и других закона који се могу применити, успоставља одговарајућа равнотежа између заштите индивидуалних права и прибављања основне информације. Идеално би било да се законом не одобрава никаква илегална активност и не треба да се обезбеђује било какав изузетак у вези с било којим другим законом. Одговорност министара задужених за обавештајне службе мора да буде регулисан законом, а свака служба мора да има законски дефинисан однос са својим министром и у односу на њега правно дефинисан положај.

Извршним одредбама, односно прописима, треба да се дефинишу функције, организациона питања, дужности и одговорности, поступци, координационе мере, помоћ и сарадња, ограничења и слично. За примену извршних одредаба и предмета, као што су захтеви при скупљању и анализи података, циљеви и приоритети, планови, програми и расподела средстава итд., потребна су детаљнија упутства, која се могу утврдити у два облика: као неповерљива и поверљива упутства.

Посебно треба обратити пажњу на:

- однос између обавештајне службе и других државних органа;
- сарадњу са министарствима и властима и, колико је потребно, са властима у федерацији и страним земљама које могу да помогну службама у обављању њихових функција;
- сакупљање обавештајних података;
- борбу против тероризма;
- заштиту података.

Процес реформе

Реформа обавештајне делатности изразито је тежак процес. Обавештајне организације у вези с бившим диктаторским режимима често су дискредитоване. Ипак, да би се заштитила репутација нове демократије, реформа обавештајних агенција мора правилно и потпуно јавно да се обави. То се не може постићи у изолацији.

Политичка и етичка наслеђа из прошлости могу да буду кочница за реформе, нарочито у државама које пролазе кроз период политич-

ке трансформације. Њима се морају бавити службе, на политичком нивоу, и друштво у целини. С друге стране, реформа обавештајних служби може помоћи да се оствари помирење с теретом прошлости.

За сваки пројекат реформе најзначајнији су следећи чиниоци:

- створити јасну правну основу и оквир;
- утврдити коначан циљ;
- именовати праву особу да руководи пројектом;
- стварати обавештајне службе после утврђивања њиховог задатка;
- одредити одговорности;
- увести парламент у свим фазама, почев од дефинисања задатка и овлашћења служби;
- започети јавну расправу – сваки грађанин треба да има прилику да се обавести о компетенцијама обавештајних служби;
- информисати јавност;
- одабрати основно особље и стручњаке на основу професионализма, а не на политичкој основи;
- добити за даљи рад асистенцију споља, али обезбедити поштовање својих потреба националне безбедности;
- бавити се наслеђем из прошлости на начин на који се неће угрозити успех пројекта.

Препоруке за реформу – начела за обавештајну делатност у савезној демократској држави

1. Под обавештајном делатношћу подразумева се сакупљање и анализа информација за извршну власт, пре свега за владу, укључујући министре који користе извештаје за креирање политике и доношење одлука.

Обавештајне службе сакупљају и анализирају информације да би поднеле извештаје и процене извршној власти.

2. Постоји потреба за општим принципима којима се указује на то шта је у обавештајном раду дозвољено, а шта није. Политичке и правне одлуке су неопходне у тој области, а треба узети у обзир и етичке прописе.

Основна правила треба да обезбеде смернице за разграничавање онога што је дозвољено у обавештајном послу.

3. У посебном закону (или чак уставу) треба описати стварање, задатак, одговорност и контролу обавештајних служби. Такође, потребни су додатни одговарајући закони за потпун правни оквир а могао би да буде неопходан и преглед основних закона.

На основу закона стварају се обавештајне службе и у њему су дефинисани и описани њихов задатак и одговорности.

4. Страна и домаћа обавештајна делатност треба, по дефиницији, да се спроводи у различитим организацијама које су одговорне председнику, премијеру и одговорним министрима.

Треба раздвојити страну и домаћу обавештајну делатност.

5. Домаћа обавештајна делатност и примена закона имају различите сврхе, а разликује се и коришћење њихових финалних производа.

Треба раздвојити домаћу обавештајну делатност и примену закона.

6. Интегрисана обавештајна делатност може да осигура најефикаснији систем сакупљања података из свих извора. Размена информација гарантује свеопшту анализу и националну процену, која је корисна свим министарствима. Чак и војска има важну улогу у обавештајној делатности, али свеопшта контрола мора да буде политичка.

Војна обавештајна делатност може да се интегрише у страну обавештајну делатност.

7. Контраобавештајна делатност је донекле реактивна. Међутим, потребна је координација са страном и домаћом обавештајном делатношћу. Треба установити централизован програм контраобавештајне делатности за ауторитативну координацију и сарадњу међу обавештајним службама.

Контраобавештајне функције својствене су свакој обавештајној агенцији.

8. За примену закона и контраобавештајну делатност неопходна је координација кроз различите службе; могу да се граде различити специјализовани бирои, али се координациона власт мора поставити на потребан висок ниво.

Потребна је координација између примене закона и контраобавештајне делатности.

9. Ако се узме у обзир осетљива природа обавештајних служби, надзор морају да обављају извршни, правосудни и судски органи. Извршна власт је у потпуности одговорна за правилан надзор и контролу обавештајних служби, чиме се ствара потребна основа за јавност рада и парламентарну контролу.

Све три демократске гране обављају надзор над обавештајним службама.

10. За страну и војну обавештајну делатност надлежна је искључиво савезна држава, док се за домаћу обавештајну делатност, примену закона и контраобавештајну делатност ангажују републичке власти. Основно доношење одлука, у оквиру правног оквира, треба да се започне у парламенту.

Треба утврдити надлежности савезне и републичке обавештајне службе.

Оснивање савета националне безбедности: поуке за Савезну Републику Југославију

Др Џон Е. Тедстром¹

Основни принципи

Постоје многи председани за оснивање савета националне безбедности (*National Security Council – NSC*), али не и строга правила којих се треба придржавати. Земље теже да развију сопствене моделе, који се заснивају на претходној институционалној структури владе и специфичним потребама високих званичника. У Сједињеним Државама, NSC развијао се 50 година. Различити председници су му давали различите улоге а различити саветници за националну безбедност лични печат.

Да би био што ефикаснији, NSC треба да има свеобухватан приступ другим агенцијама, да буде непристрасан и објективан у анализи, да има неполитичне препоруке и да је потпуно лојалан визији високог руководства земље. На тај начин помаже да се осигура ефикасан и поуздан процес креирања политике и није разлог за ривалство међу министарствима или за деструктивну конкуренцију.

Углавном, NSC има *централну управљачку улогу* у односу на спољну и безбедносну политику,² као и *независну саветодавну улогу* за највишег доносиоца одлука о тим питањима. Конкретно, Савет националне безбедности у Сједињеним Америчким Државама тежи да има следеће одговорности и карактеристике:

– *Даје савете председнику* о спољној и безбедносној политици засноване на информацијама из релевантних агенција и обавештајне заједнице, као и на сопственој анализи.

– *Предводи стратешко планирање* за спољну и безбедносну политику интегрисањем дугорочнијих политичких, економских, војних и социјалних (здравствено, животна средина итд.) питања.

¹ Др Џон Е. Тедстром је потпредседник Одељења за политичке студије Института Исток–Запад. Др Тедстром је 1999–2000. године радио као начелник за послове са Русијом, Украјином и евроазијским земљама у Савету за националну безбедност. Предавао је националну безбедносну политику на универзитету у Колумбији 2000. године.

² У већини земаља, укључујући и Сједињене Државе, концепција националне безбедности је преваходно међународног карактера. Годинама је, међутим, Савет националне одбране САД, као и остали, могао да се бави домаћим безбедносним претњама различитог степена. Граница између националне безбедности и међународне безбедности за многе је умерена након терористичких напада 11. септембра 2001, и вероватно ћемо наредних месеци бити сведоци кретања ка даљој интеграцији националне и међународне безбедности.

– Управља активношћу председника у спољној политици, укључујући припрему састанака и разговора са страним лидерима и путовања у стране земље.

– Координира процесе међу министарствима која су дала препоруке и донела одлуке, чиме се осигурава да сви одговарајући владини актери буду адекватно представљени у формулисању политичких опција и одлука.

– Руководи процесима политичке анализе и доношења одлука, тако да се одлуке доносе и примењују у право време.

Прати и оцењује спровођење председничких одлука, чиме се обезбеђује да се политиком остварују постављени циљеви.

Структура и функције

Саветник за националну безбедност (The National Security Advisor – NSA) има посебну улогу у влади. У Сједињеним Америчким Државама саветник за националну безбедност није службеник у кабинету и, према протоколу, изнад њега је сваки секретар министарства. Ипак, саветник за националну безбедност, на основу својих одговорности и физичке близине и честих контаката са председником, има огромна овлашћења. Дефинисање тих овлашћења кључно је питање за сваког председника и треба га добро промислити. *Погрешно дефинисање улоге и поделе одговорности и погрешан избор особе за посао саветника за националну безбедност на почетку може да изазове проблеме у каснијем периоду.* Према искуству Сједињених Држава, најозбиљнији проблеми су се јављали када је Савет националне безбедности (или саветник за националну безбедност) имао или превелика овлашћења или превелику аутономију у односу на остатак бирократије.

Најбољи пример јаког саветника за националну безбедност био је др Хенри Кисинџер, који се, због свог интелекта и амбиције и неповерења Стејт департмента у председника Никсона, као и због одлучности да води спољну политику из Беле куће, издигао изнад секретара државе и коначно, чак, преузео ту улогу. Морал Стејт департмента био је озбиљно нарушен и јавила се озбиљна забринутост да је сувише моћи концентрисано у премало руку. Многи су сматрали да је тајна дипломатија, коју је из сенке водио Кисинџер, имала озбиљне негативне последице у дужем периоду.

Председник Реган је деградирао место саветника за националну безбедност и игнорисао га је, барем на почетку. Док је имао јаке појединце који су водили министарства државе и за одбрану, ривалства међу њима и са начелником централне обавештајне службе значила су да политика често није темељито разматрана – превише је била обојена конкуренцијом и ривалством међу агенцијама и, у крајњем, била је мање ефикасна него икада раније. Реганов недостатак пажње и изолација саветника за националну одбрану од других агенција кул-

минирали су у скандалу око Ирана, који је постао озбиљан политички проблем за Реганово председниковање.

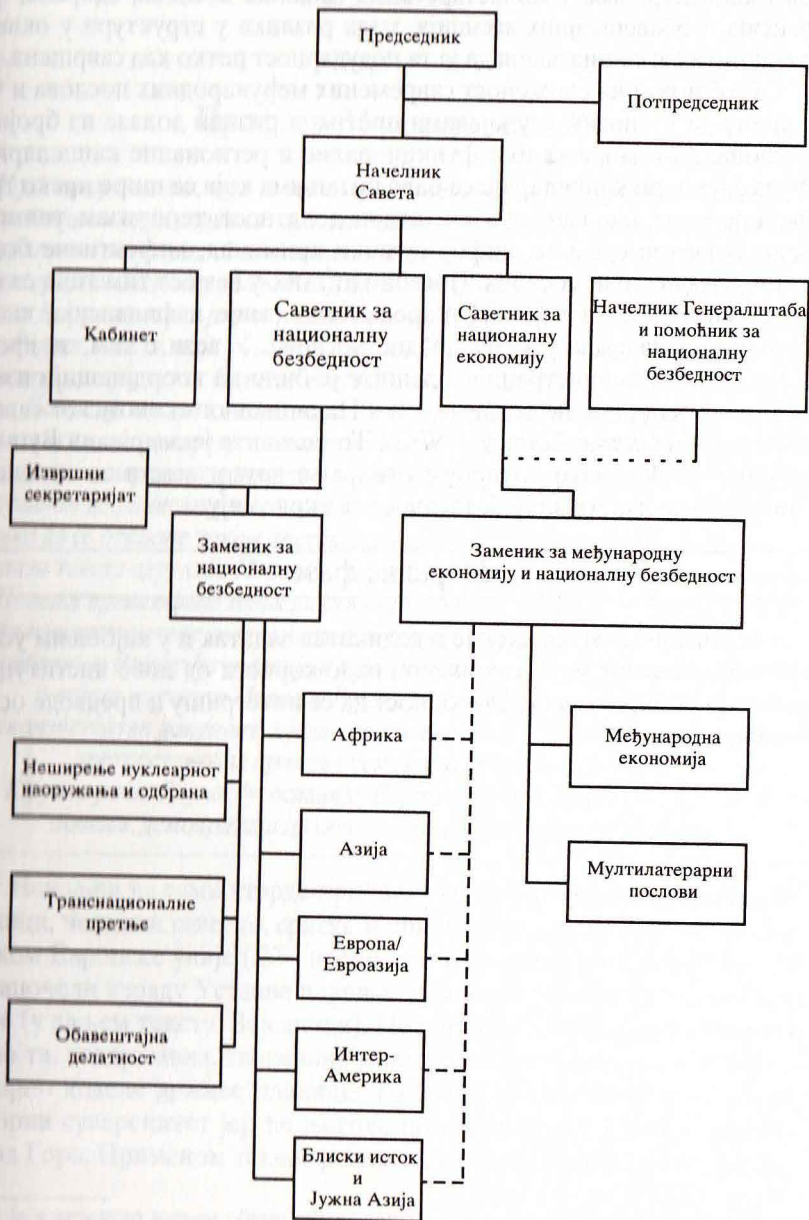
Савет националне безбедности је обично мали у поређењу са другим владиним агенцијама. На свом врхунцу, у другој Клинтоновој администрацији, NSC имао је укупно око 170 стручњака. Бушова администрација је смањила тај број за око 30 одсто, али према већини извештаја, Савет националне безбедности је сада оперативан колико и под председником Клинтоним.

Деведесетих година повећала се моћ NSC, као и број припадника. То се умногоме може приписати чињеници да се план рада спољне политике суштински проширио у периоду после „хладног рата“. Наиме, ако је током „хладног рата“ безбедносно окружење било добро дефинисано и мењало се „леденим“ кораком, током деведесетих многа питања, као што су животна средина, транзиција у Русији, препород Европе, ХИВ/АИДс и међународне финансије и трговина, брзо су се развијала и постала значајан субјект међународних послова.

Други значајан чинилац у развоју NSC била је све већа партијска припадност у Вашингтону. Док се то дешавало, NSC доспео је дотле да има своје сопствено одељење за правне послове, своју сопствену законодавну канцеларију за везу, бројно особље за писање говора и сопствени тим за односе са јавношћу, чиме се, углавном, обезбеђују NSC правна и политичка заштита, као и контрола сопствених порука. Председник Буш је вратио многе од тих функција особљу Беле куће, али је NSC задржао сопствени тим за писање говора, а његови службеници сматрају се делом председничког особља. Њих поставља председник, али то не потврђује Сенат и од њих се не захтева да сведоче пред комитетима Сената. Када се оснива NSC важно је да се пажљиво размотри његов однос са парламентом.

У Сједињеним Америчким Државама саветник за националну безбедност има, традиционално, једног заменика за националну безбедност и, по потреби, „саветника“ који помаже при надзору питања везаних за управљање и који може да преузме посебне пројекте. Међутим, Бушова администрација отворила је место и за другог заменика саветника за националну безбедност (на шеми је приказана груба структура садашњег савета националне безбедности).

Њима су потчињене две посебне групе особља. Прву групу чини особље административних помоћника првог ранга – извршни секретаријат који припрема и финализује све материјале за саветника за националну безбедност и председника. Тим лидерима се доставља веома много материјала који често садрже тајне и врхунски тајне информације и морају да буду савршено припремљени. Савет националне безбедности не може добро да опслужује председника уколико његово помоћно особље у потпуности не функционише.



Савет за националну безбедност Сједињених Америчких Држава
2001. године

Традиционално „језгро“ *NSC* у многим земљама чини група регионалних канцеларија које су одговорне за политику која се тиче различитих региона у свету. Генерално, те канцеларије одговарају аналогним канцеларијама у министарствима спољних послова, одбране, финансија и обавештајних агенција, мада разлика у структури у оквиру различитих агенција значи да је та подударност ретко кад савршена.

С обзиром на сложеност савремених међународних послова и чињеницу да у многим случајевима претње и ризици долазе из бројних региона, *NSC* мора да има функционалне и регионалне канцеларије. Функционалне канцеларије се баве питањима која се шире преко граница региона, као што су обавештајна делатност, тероризам, уништавање животне средине, информатички криминал, инфективне болести и хуманитарни послови. Посебно питање у вези са тим тиче се све већег истицања значаја међународне економије и финансија, као и трговине и улагања у међународне послове. У вези с тим, за време Клинтонове администрације тежиште је било на координацији између Савета националне безбедности и Националног економског савета (*National Economic Council – NEC*). То тежиште је задржала Бушова администрација, што потврђује отварање другог места за заменика саветника за националну безбедност за економију.

Наредне фазе

Оснивање *NSC* сложен је и деликатан задатак и у најбољим условима. Најважније је да сви актери виде користи од нове институције да би максимирале своју способност да се интегришу и предводе остатак бирократије.