

Цивилна демократска контрола војске – искуства Француске

УДК: 355.1.078.3 (44)

Др Милан Опачић, пуковник у пензији

Савремени механизам цивилне демократске контроле над војском у Француској, настао је у време рађања Француске V Републике и почетком Де Голове владавине.

Француским уставом од 4. октобра 1958. установљене су основе и оквири механизма цивилне демократске контроле над оружаним снагама, и сектором одбране у целини, који још нису значајније промењени. Тим уставом успостављена је потпуна супремација цивилне власти над војском, а главна овлашћења у политици, организацији и располагању војском утврђена су у корист органа извршне власти – шефа државе и председника Владе. Законом о општој организацији одбране (бр. 59–147, од 7. јануара 1959) и свим осталим законским и подзаконским прописима у тој области, детаљније и потпуније су разграничене надлежности између главних носилаца контроле над војском. Такође, донекле су механизми контроле прилагођени савременим потребама. Њима је, наиме, установљена веома разграната мрежа институција и инструмената, почев од заједничких савета и комитета за одбрану, преко засебних саветодавних тела шефа државе и бројних Владиних извршних и саветодавних органа, до Министарства одбране, као најодговорнијег ресора Владе и извршних и саветодавних тела која су му подређена. Сви они, на основу својих надлежности и делокруга рада, обезбеђују изразиту премоћ председника Републике и премијера у обављању контроле над оружаним снагама. Позиција Парламента у демократској контроли над војском и одбраном своди се, у основи, на обављање законодавне и информативно-контролне функције. У томе се Парламент углавном ослања на стандардне традиционалне инструменте, својствене системима парламентарне демократије. Њихово коришћење му омогућава да, поред информативног надзора над Владиним активностима у политици одбране и употребе оружаних снага, најснажнији утицај остварује приликом усвајања закона и буџета одбране, односно ребаланса буџетских издатака за потребе оружаних снага.

Кључне речи: *цивилна демократска контрола, механизми контроле, искуства Француске, уставна и законска регулатива, надлежност институција.*

Политичке и научне кругове, па и најширу јавност наше земље, у последње време веома снажно заокупљају питања и непознанице везане за наставак започетих реформских и демократских процеса у свим сегментима државног организовања, као и перспективе њеног потпуног, институционалног повезивања са европским интеграцијама. Непознанице и дилеме се односе не толико на декларативну приврженост владајућих политичких елита у Србији и Црној Гори покретом реформском и демократском курсу и на опредељеност велике већине грађана да такав курс подржава, колико на стварну спремност, и једних и других, да се доследно у томе истрајава, независно од свих могућих, тренутних или краткорочних, препрека и негативних реперкусија по интересе и позиције појединих учесника у том процесу. Најутицајнији светски и европски чиниоци решавање те енигме сматрају „испитом демократске зрелости“ и „квалификацијом“ наше земље за укључивање у европске интеграције. Из тога произилази и други део дилема и непознаница, који се тиче карактера тих услова и критеријума, које емотивно доживљавамо као споља наметнуте, а који су, објективно и кумулативно, „легитимација“ наше земље за жељено институционално повезивање са европским интеграцијама, као што су Савет Европе, „Партнерство за мир“ (ПЗМ), Европска унија (ЕУ), и друге.

Почетком фебруара ове године (4. фебруар 2003), у Савезној скупштини СРЈ окончана је процедура ратификације *Уставне повеље* и пратећег закона о њеној примени (претходно су оба акта усвојена на парламентима држава – чланица), основних и најважнијих конститутивних аката нове државне заједнице Србије и Црне Горе (ДЗ СЦГ), што је у политичким круговима, и у домаћој, па и широкој европској јавности, углавном схваћено као испуњење једног од главних услова и као велики искорак наше земље ка жељеним европским интеграцијама. Неспорно је да су тим основним актима новостворене државне заједнице створене неке битне, бар формалне, претпоставке и легитимни оквири за озбиљне реформске, демократске захвате у свим сегментима државног ткива и њихово уподобљавање европским стандардима и критеријумима, укључујући и сектор спољне безбедности државе, односно њен систем одбране и оружане снаге (ОС).

Када је реч о сектору безбедности државе, на основу текста одговарајућих одредаба *Уставне повеље* и закона о њеној имплементацији стиче се утисак да творци тих конститутивних аката ДЗ СЦГ, остављајући недореченим многа нормативна решења, па и крајње нејасним, нису обезбедили, већ на почетку довољно конзистентну, регу-

ларну и легитимну основу за свеобухватну реформу система одбране и ОС, као и за успостављање механизма цивилне демократске контроле над ОС, чиме би прибавили општенационални консензус барем за почетне озбиљније подухвате у тој области. Без обзира на разлоге или мотиве за такав пропуст креатора Уставне повеље и пратећег закона, већ сада је извесно да занемаривање неких, претходно стечених, теоријских сазнања, заснованих на искуствима других, развијених европских земаља, чини један, мада сигурно не и најважнији, разлог за мањкавости почетних уставних и нормативних решења за област одбране и ОС у новој заједници. Већ то може да буде довољан повод за истраживање и проверавање нормативних решења неких других европских земаља, па међу њима и Француске, једне од најразвијенијих европских земаља с богатим искуствима у области реформе војске и цивилне демократске контроле над њом.

Друштвено-историјски контекст

За потпуније разумевање проблема цивилне демократске контроле војске у Француској неопходно је узети у обзир неколико преломних историјских тренутака у развоју те земље у другој половини 20. века чије су последице битно утицале на основну физиономију и карактер механизма и инструмената цивилне демократске контроле над њеним ОС који су и сада на снази. Наиме, након завршетка Другог светског рата, у другој половини четврте и у петој деценији 20. века, наступило је раздобље распадања француске колонијалне империје и убрзане ерозије економске и политичке моћи, што је слабило и њен утицај на главне токове међународне политике. Упоредо с тим процесима, посебно с њеним неуспешним напорима да заустави или, барем, ефективно обузда еманципаторске тежње народа њених колонијалних посета, пре свега на Далеком и Блиском истоку, као и на северу Африке, Француска је ушла у период озбиљних унутрашњих економских и социјалних конфликта, међустраничких политичких обрачуна, деструкције и саморазарања парламентарног живота и, уопште, институција власти. Сукцесивни, унутрашњи политички потрес, праћени повременим отказивањем лојалности њених колониста у Алжиру, и нерегуларно понашање делова њене колонијалне војске, почетком друге половине педесетих година, увели су Француску у стање перманентне ентропије механизма власти и опште политичке нестабилности.

Несумњиво, долазак Шарла Де Гола на чело државе, доношење новог устава, 4. октобра 1958, и проглашење Француске V Републике

били су преломни историјски тренутак, када су створени неки основни предуслови за функционисање правне државе, регуларност избора и смењивања и понашања свих институција власти, а у оквиру тога и за успостављање потпуне, ефективне цивилне демократске контроле над властитим оружаним снагама. Тада је Француска ушла у период дугорочног и релативно стабилног економског и социјалног просперитета, легалног смењивања партија на власти и доста успешног функционисања система кохабитације,¹ све динамичнијег спољнополитичког ангажмана на паневропским идејама и пројектима и, преко тога, значајног пораста њеног међународног утицаја и престижа. С обзиром на дубоко укоревене демократске традиције грађана Француске, није било необично што је, након релативно дужег раздобља са системом кохабитације, на прошлогодишњим парламентарним изборима (јун 2002) указано поверење партијама политичке деснице и изабрана влада тзв. десног центра. Том центру припада и председник републике Ширак, који, као и Влада премијера Рафарена, ужива несумњиву подршку већине грађана и политичке и интелектуалне елите земље.

Француска се пре тог историјски преломног тренутка већ интегрисала у све економске и војно-политичке структуре Евроатлантског савеза (Западни блок) држава а, у међувремену, постала је једна од његових економски и политички најмоћнијих и најутицајнијих чланица. Међутим, незадовољна америчком супремацијом, она је, 1967. године иступила из војне структуре Северноатлантског савеза (НАТО), и од тада је привржена Де Головој концепцији о аутономности у располагању својим ОС и његовој идеји о тзв. европском идентитету безбедности и одбране.

Полазећи од тих основних детерминаната и, посебно, од драстичне измене геополитичке и војностратегијске конфигурације Европе и света у целини, крајем осамдесетих и почетком деведесетих година 20. века Француска је приступила радикалном преиспитивању своје националне стратегије безбедности а, у оквиру тога, и редефинисању своје политике одбране и реформисању својих оружаних снага. У вези с тим, крајем 1994. припремљена је и објављена чувена *Бела књига (Le Livre Blanc)*, у којој су дефинисани сви главни правци и параметри реконструкције система националне одбране Француске и њених оружаних снага. Међутим, тај процес реформе система националне одбране и реорганизације ОС формално је озваничен тек две године ка-

¹ Систем поделе извршне власти у једној држави, у току истог изборног мандата, у којем две главне институције те власти – председник Републике и Влада (Савет министара у Француској) држе идеолошки супротстављене политичке партије или коалиције. Прва је, на пример, у рукама партија политичке деснице, а друга у рукама политичке левице, или обратно. То је било карактеристично за Француску у неколико изборних мандата.

еније, са усвајањем *Закона о програмирању војске за период од 1997. до 2002. године*.² На основу циљева и главних координата, утврђених тим законом, обављени су професионализација војске и други велики реформски захвати у систему националне одбране и структури оружаних снага.³ Другим законом о програмирању војске, усвојеном децембра 2002, дефинисани су циљеви и главни параметри друге фазе реформе система одбране и ОС за период од 2003. до 2008. године.⁴ Сасвим је извесно да ће уследити барем још један или, чак, два слична закона, будући да се окончање свих реформом предвиђених циљева у области одбране и ОС (дефинисаних *Белом књигом*) предвиђа тек 2015. године.

Занимљиво је, у вези с тим, да је сектор унутрашње безбедности Француске остао изван домашаја тих закона, па чак и *Беле књиге*. Управо због тога, али и на основу сазнања о потреби озбиљније реконструкције тог сектора у условима веома погоршаних унутрашњих безбедносних изазова у Француској, као и у другим земљама, након познатих догађаја од 11. септембра 2001, у политичким и научним круговима земље, у последње време, све су учесталије расправе и залагања за израду и усвајање нове „беле књиге“ о реконструкцији сектора унутрашње безбедности.⁵

Уставноправни оквири контроле војске у Француској

Несумњиво је да је *Устав Француске* од 4. октобра 1958. основни нормативни акт за утврђивање правних основа надлежности, инструмената и односа између носилаца одговорности у домену цивилне демократске контроле над ОС у Француској. Каснијим усвајањем, прво, *Закона бр. 59-147*, од 7. јануара 1959, којим је уређена општа организација одбране, а потом и више других закона и подзаконских прописа (углавном декрети), којима су детаљније уређена поједина питања одбране и ОС, укључујући и прописе који се односе на садашње раздобље реформе француских ОС, изведене су извесне модификације и прилагођавања у вези с називима и дефинисањем садржаја функ-

² *Programmation Militaire, 1997-2002 – projet de loi de programmation, création Ministère de la Défense – DICOD 1996.*

³ Обавеза служења војног рока за грађане укинута је 1. јануара 2002. године. Оружане снаге су смањене са око 573.000, у 1996, на око 436.000 људи, у 2002. години. Изведене су велике промене у територијалној организацији система одбране, организацији свих видова ОС, систему командовања, формацијској структури, локацијама и опремању јединица, систему школовања и обучавању професионалног кадра (војна и цивилна лица), реконструкцији и модернизацији војноиндустријских капацитета и свим другим сегментима система одбране и оружаних снага.

⁴ *Programmation Militaire, 2003-2008 – projet de loi de programmation, création Ministère de la Défense-DICOD 2002.*

⁵ Опширније о расправама о тој теми: „Défense Nationale“, revue mensuelle, novembre 2002, pp. 93-127.

ција појединих институција или инструмената, али правни основи и основна физиономија тог механизма контроле војске, успостављеног Уставом, су значајније промењени. Неспорно је, наиме, да ниједним касније усвојеним прописом није нарушена супремација цивилне власти над ОС која је успостављена Уставом из 1958. године као најзначајнија претпоставка цивилне демократске контроле над војском.

Утврђивањем за *председника Републике*, пре свега, права да *председава Владом*, а потом и *највишу одговорност за политику одбране*, и означавајући га *гарантом националне независности, територијалног интегритета и поштовања међународних споразума*, Уставом је прописано да је он *врховни командант (Chef des Armées – главнокомандујући) ОС Француске*. Као главнокомандујућем ОС, према Уставу, председник *председава саветима и високим комитетима одбране*. У том својству, такође, у случају озбиљне и непосредне спољне угрожености земље и нарушености уставног поретка, председник Републике *предузима потребне мере*, после консултовања с *премијером и председницима Националне скупштине, Сената и Уставног савета*. О мерама, које је предузео, шеф државе *обавештава нацију јавним саопштењем*, које се доставља и Парламенту, с тим што се о њему не може расправљати и (не)одобравати. Он је, према Уставу, надлежан и да потписује *именовања државних цивилних и војних службеника*, као и *законе и декрете* које доноси Влада, укључујући и оне који се односе на одбрану и оружане снаге.⁶

Према Уставу, *Савет министара (Влада) утврђује и води националну политику* и, у вези с тим, *располаже државном администрацијом и оружаним снагама*. Председник Владе (премијер) *одговоран је за националну одбрану*, односно, *за руковођење остваривањем утврђене политике одбране*, што, наравно, подразумева и спровођење смерница или одлуку о одбрани утврђених на седницама савета и (или) комитета за одбрану на којима председава шеф државе. У вези с тим, у Уставу је предвиђена могућност да *премијер замењује председника Републике*, када је то потребно, у председавању саветима и (или) комитетима за одбрану предвиђеним Уставом (чл. 15). Најзад, у Уставу је утврђена *обавеза Владе* у вези с њеним изворним овлашћењем – *проглашавање ванредног стања* (декретом) мора се достављати *на верификацију Парламенту* најкасније 12 дана од доношења акта којим је такво стање заведено.⁷

Коначно, што се тиче Парламента, Уставом Француске су том органу законодавне власти утврђена стандардна овлашћења, која се

⁶ Видети: чл. 9, 5, 13, 16 и 18 Устава Француске.

⁷ Исто, чл. 20, 21 и 36.

односе на: 1) изгласавање аката о ратном стању; 2) доношење закона о обавезама грађана у одбрани земље; 3) усвајање закона о организацији, развоју, финансирању и опремању одбране и ОС, и 4) остваривање надзора над активностима Владе у области националне одбране.⁸ Француски парламент, односно оба дома Парламента (Национална скупштина – Доњи дом, састављен од непосредно бираних представника грађана, и Сенат – Горњи дом, састављен од посредно изабраних или делегираних представника департамана, прекоморских територија, доминиона и држављана Француске са сталним боравком у иностранству), има за спровођење тих својих овлашћења и неке веома интересантне инструменте.

Институционални механизам – надлежности главних носилаца контроле

Француским уставом је председнику и премијеру Републике одређена позиција главних носилаца механизма цивилне демократске контроле над ОС Француске. Тим уставом су, истина на најопштији начин, утврђени и институционални ослонци, односно инструменти, и не баш најјаснија разграничења надлежности између шефа државе и премијера приликом обављања функција и одговорности које су им поверене у контроли војске. Тек је у одредбама наведеног закона бр. 59–147, као и у неким каснијим законима и декретима, прецизније дефинисана физиономија тих инструмената и јасније су разграничена овлашћења између главних носилаца демократске контроле војске.

Председник Републике и премијер, ради ефикасног обављања послова из њихових уставних надлежности у домену одбране, имају три саветодавна тела: *Комитет одбране*, *Ужи комитет одбране* и *Високи савет одбране*. Та саветодавна тела су формално-правно везана за Владу, с тим што се *Законом бр. 59–147* детаљније утврђују питања, односно околности у којима им председава шеф државе, односно када га у томе замењује премијер. Целокуп, односно функције и састав тих органа су само делимично уређени наведеним законом,⁹ а потпуније су прецизирани посебним декретима Владе.¹⁰ Интересантно је да сва три саветодавна тела имају, у начелу, исти састав, који је прописан чл. 10 наведеног закона за структуру Комитета одбране, који чине: премијер и министри спољних послова, одбране и унутрашњих послова, као и министри привреде и финансија. Када је потребно, на позив председни-

⁸ Исто, чл. 34, 35 и 49.

⁹ *Ordonnance № 59–147 du 7 janvier 1959*, art. 7, 8, 10 et 11.

¹⁰ *Le Décret № 59–942 du 31 juillet 1959; le Décret № 60–1455 du 25 novembre 1960 et le Décret № 64–46 du 14 janvier 1964.*

ка Републике, могу да буду саслушани и други ресорни министри, као и разни експерти, у вези с питањима за која су надлежни.

У својству врховног команданта ОС, председник Републике је Уставом и Законом овлашћен да сазива седнице било којег наведеног саветодавног органа и да њима председава. Међутим, у пракси, он се углавном опредељује према својим дискреционим овлашћењима, па сазива седнице оног органа у чијем је делокругу разматрање одређеног питања. На пример, у делокругу *Комитета одбране* су питања која се односе на *опште руковођење одбраном*; питања *војног руковођења одбраном* у надлежности су *Ужег комитета одбране*, а питањима везаним за *истраживање проблема одбране* бави се *Високи савет одбране*, па зависи од процене и дискреционог права шефа државе да ли ће, када и како користити помоћ свих тих саветодавних тела (или само појединих) у оквиру својих уставних надлежности. Када је, на пример, реч о питањима *развоја и(или) употребе нуклеарних снага*, он се начелно ослања на саветодавну улогу *Високог савета одбране*.¹¹ Када се, међутим одлучује о *најважнијим питањима и општим смерницама националне одбране*, председник Републике, начелно, сазива и ослања се на ставове *Комитета одбране*. Када, у случајевима покретања међународних мировних, хуманитарних и сличних мисија, треба разматрати питања *упућивања и(или) употребе контингента ОС изван националне територије*, о томе шеф државе, начелно, одлучује на седницама *Ужег комитета одбране*.

Што се тиче премијера, Законом је прецизирано да је, у оквиру своје уставне одговорности, овлашћен за *опште и војно руковођење одбраном*. Под тим се, пре свега, подразумева: *дефинисање општих упутстава за преговоре у вези са упућивањем и употребом ОС у иностранству; вођење тих преговора, припрема и опште руковођење операцијама тих снага, и координисање активности свих Владиних ресора (министарства) на остваривању одлука* које је, у вези с тим, донео председник Републике. Приликом решавања тих послова и задатака, премијер се може ослонити и на саветодавну помоћ било којег од тих органа, што зависи од карактера питања о којем треба одлучивати. На пример, ако треба одлучивати о питањима *војног руковођења (циљевима одбране, односно операција, одговарајући планови употребе снага, општа расподела снага између видова и родова ОС, мере за задовољавање потреба ОС)*,¹² премијер може да сазове седницу *Ужег комитета одбране* (у чијем су делокругу та питања) и да председава њоме у случају спречености шефа државе. Када је, међутим, реч о питањима *опште организације одбране*, заказује се седница *Комитета одбране*, којом може да председава премијер, ако се председник Репу-

¹¹ Опширније: D. de la Burgade et O. Févrot, le Conseil de Défense, „Défense Nationale“, 10/2002, pp. 243–245.

¹² Видети: *Ordonnance № 59–147*, art. 11.

блике с тим сагласи, односно ако не може он то да учини. Дакле, за одлучивање о било којим питањима везаним за националну одбрану и ОС која су у домену његове уставне и законске одговорности, а у делокругу су тих саветодавних органа, премијер може да се појави у улози председавајућег њиховим седницама, односно може да замени шефа државе на тој функцији будући да он то своје овлашћење у пракси знатно ређе користи или само када је реч о политички најосетљивијим и стратешки најзначајнијим питањима националне одбране и употребе оружаних снага. То је, на изврстан начин, и разумљиво, с обзиром на велике разлике у природи функција председника Републике и премијера, који је, за разлику од шефа државе, објективно у повољнијој позицији да, чак и у вези с питањима оперативног, дневног карактера, хитно сазове седницу неког саветодавног тела, председава њоме и доноси одређене одлуке.

Председник Републике, у обављању својих уставних и законских овлашћења у руковођењу одбраном и командовању ОС, поред наведених саветодавних тела, непосредно се ослања и на *Посебни штаб (l'Etat-major particulier)*, као засебну организациону јединицу свог кабинета, задужену да му помаже у обављању послова из његове надлежности. Радам тог штаба директно руководи начелник (*le Chef de l'Etat-major particulier*), који је, по правилу, официр високог ранга (генерал-адмирал, сада је то корпусни генерал), а у његовом саставу се налазе официри високих чинова из свих видовских и организацијских структура оружаних снага.

У односу на инструменте којима непосредно располаже шеф државе, организациона структура институција Владе које помажу премијеру у обављању уставних и законских овлашћења у руковођењу пословима одбране и контроли ОС знатно је опсежнија и разноврснија. Тако се, осим наведених саветодавних тела и посебног ресорног министарства – *Министарства одбране*, у организационој структури Владе налази и *Генерални секретаријат националне одбране*,¹³ чији руководилац може да има веома значајна, мада не и изворна овлашћења у руковођењу пословима националне одбране. Наиме, генерални секретар може декретом Владе да буде постављен за шефа Генералштаба оружаних снага. На тој функцији, *генерални секретар националне одбране* на основу овлашћења председника Републике и Владе, одговоран је за руковођење војним пословима одбране у целини, изузев оних који се тичу нуклеарних снага, за које су прописане специјалне процедуре. Он је, истина, задужен да за нуклеарне снаге, у целини, припрема планове употребе и оперативне директиве, да обезбеди обављање неопходних радњи за њихову употребу и за спровођење наредби о употреби нуклеарних снага, које може да верификује

¹³ О делокругу тог органа, видети: *Annuaire des Relations Internationales de Défense 2001*. edit. Ministère de la Défense-Association Française Frères d'Arrées, p. 37.

само шеф државе или, у његовом одсуству (из било којих разлога), заједно председник Сената или Влада, као колегијално тело.

Генералном секретару, у обављању послова из делокруга који му је прописима утврђен у домену одбране, поред осталих, подређени су и помажу му: 1) *Међуминистарски комитет за обавештајну делатност*, 2) *Дирекција за међународне и стратегијске послове*, 3) *Дирекција за заштиту и безбедност државе*, 4) *Дирекција за технологију и осетљиве трансфере* и 5) *Централна служба за безбедност информатичких система*.¹⁴ Нема сумње да су ти инструменти довољно импресиван институционални оквир за остваривање демократске контроле Владе над ОС и, уопште, пословима одбране. Сигурно је, међутим, да Влада и премијер најнепосреднију и најпотпунију контролу над одбраном и ОС остварују преко ресорног Министарства одбране.

Владина контрола оружаних снага преко Министарства одбране

Министарство одбране, као ресорни орган Владе, задужено је да обезбеди спровођење *Владине политике у домену одбране*. У вези с тим, *министар одбране*, као руководилац тог ресорног министарства, под јурисдикцијом премијера, *одговоран је за спровођење војне политике* а нарочито за: 1) *организацију руковођења одбраном и ОС*; 2) *обезбеђивање услова за употребу и мобилизацију целине ОС*, и 3) *изградњу и развој војне инфраструктуре која је неопходна за потребе оружаних снага*. Министар одбране, такође, помаже премијеру у пословима везаним за његова овлашћења из домена *употребе оружаних снага*. Од тренутка активирања мера приправности и мобилизације министар одбране *преуређује приоритете у домену комуникација, транспорта, веза и расподеле општих ресурса за потребе оружаних снага*. Њему су *потчињене све команде, јединице, установе и службе ОС и одговоран је за њихову безбедност*.¹⁵ У обављању послова из његове надлежности помажу му:

1) *командант Здруженог генералштаба ОС (Le Chef d'état-major des armées)*, који одговара министру за утврђивање опште организације ОС, припрему планова употребе и употребу здружених, интервидовских снага. За обављање тих послова и задатака користи *Здружени генералштаб ОС*, са веома разгранатом унутрашњом структуром различитих организацијских јединица;¹⁶

2) *генерални делегат (опуномоћник) за наоружање (Le Délégué général pour l'armement)*, који руководи *Генералном дирекцијом за наоружање*, једином специјализованом институцијом (у рангу видова ОС), надлежном за истраживање, развој и производњу наоружања;¹⁷

¹⁴ Исто, р. 39.

¹⁵ *L'Ordonnance № 59-147 du 7 janvier 1956*, art. 16, и шире: *Annuaire des Rel. Int. de Défense (RID) 2001*, pp. 49-53.

¹⁶ *Annuaire des RID 2001*, pp. 69-72.

¹⁷ *Annuaire des RID de Défense 2001*, р. 63-68.

3) генерални секретар за администрацију (*Le Secrétaire général pour l'administration*), који руководи Генералним секретаријатом за административне послове, задуженим за обављање свих административних, финансијских и социјалних активности за потребе Министарства и ОС,¹⁸

4) команданти генералштабова (*les chefs d'état-major*) Копнене војске (*L'Armée de Terre*); Морнарице (*La Marine*) и Ваздухопловства (*L'Armée de l'Air*), који командују својим видовима ОС и за њихову организацију, борбено оспособљавање и употребу непосредно су одговорни министру;¹⁹

5) генерални директор Националне жандармерије (*Le Directeur Général de la Gendarmerie Nationale*), који руководи Националном жандармеријом (посебан вид у саставу ОС) одговоран је за безбедност високих државних личности, институција и објеката за размештај државних органа, Министарства одбране и ОС, за обављање правосудних истражних послова за потребе државе и ОС, као и (заједно с Националном полицијом) за одржавање јавног поретка;²⁰

6) шеф Генералне инспекције ОС (*Le Chef du Contrôle Général des Armées*), који руководи Инспекцијом ОС, задуженом за послове унутрашње контроле управљања у оквиру интервидовских састава и установа Министарства. Главни инспектори видова задужени су за унутрашњу контролу руковођења и командовања у оквиру својих видова, а заједно са шефом Генералне инспекције, одговорни су министру одбране за обављање свих послова унутрашње контроле над ОС и институцијама система одбране.²¹

Поред тих најважнијих институција за непосредно и ефективно руковођење и контролу спровођења Владине политике у ОС, министар одбране располаже и с неколико других институција управног или саветодавног карактера које органски припадају Министарству, међу којима су и:

– Генерална дирекција за спољну безбедност (*Direction général de la sécurité extérieure*), која је задужена да, за потребе Владе и Министарства, у сарадњи са осталим, сродним институцијама, истражује и прикуља податке и информације значајне за безбедност земље, као и да, изван националне територије, открива и спречава шпијунске активности усмерене против интереса земље и предупредује њихове последице;²²

– Дирекција за заштиту и безбедност одбране (*Direction de la protection et de la sécurité de la Défense*), која министру осигурава обављање

¹⁸ Видети: www.defense.gouv.fr./sga/

¹⁹ *Annuaire des RID de Défense 2001*, pp. 73–76; „L'Armée de Terre 2002“ – „Special Terre Information Magazine“, pp. 1–31.

²⁰ *Annuaire des RID de Défense 2001*, pp. 89–92.

²¹ *Hero*, pp. 55–61.

²² Опширније: *Le Décret du 2 avril 1982*, art. 1–3.

његових законских одговорности у погледу заштите и безбедности људства, података, средстава и осетљивих објеката. Ту обимну службу могу да користе за исте потребе и различити нивои команди у оквиру ОС;²³

– Међуминистарска делегација за преуређење одбране (*Délégation interministérielle aux réstructuration de Défence*), која се бави пословима координације и обједињавања делатности генералштабова (здружени и видовски), дирекција, установа или служби Министарства одбране у домену социјалног старања, уређења територије и реорганизације и другим видовима преуређења система одбране, као и обезбеђењем сарадње са свим цивилним институцијама компетентним за одређене аспекте или питања одбране;²⁴

– Делегација за стратегијске послове (*Délégation aux affaires stratégiques*), организациона јединица Министарства (ранга дирекције или самосталне управе), новијег датума, задужена је за обављање мноштва послова, као што су: анализе стратегијског развоја ЕУ, НАТО-а, ОЕБС-а и УН; студијске процене и предвиђања, као и питања билатералне и мултилатералне сарадње с државама одређених географских региона (централна и источна Европа, земље бившег СССР-а, Африка, земље МАГРЕБ-а, Блиски исток, земље азијско-пацифичког региона и земље Латинске Америке); студије и истраживања нуклеарних и свемирских технологија, као и решавање питања везаних за контролу наоружања и борбу против пролиферације оружја за масовно уништавање; израда прописа и учешће у процедурама контроле производње и извоза наоружања, као и старање о студијама, плановима и програмима средњорочног и перспективног развоја ОС и одбране;²⁵

– Виши савет за војну службу (*Conseil supérieure de la fonction militaire*), којем се, у вези с питањима услова службе, директно може обраћати свако професионално војно лице, обавља веома значајну улогу у покретању иницијатива и припреми предлога за решавање многих, сложених питања, која се односе на побољшање услова живота професионалних војника – од проблема становања, преко питања плата и права на одсуство, до проблема везаних за старосну границу за пензионисање, радни стаж и друга социјална питања;²⁶

– Виши савет за цивилно особље (*Conseil supérieure des personnels civils*), као саветодавно тело министра одбране за решавање статусних питања цивилних лица на служби у ОС, има сличан делокруг и компетенције као и Виши савет за војну службу;²⁷

²³ Опширније: *Le Décret du 20 novembre 1981*, art. 1–7.

²⁴ Опширније: *Le Décret du 27 août 1991*, art. 1–6.

²⁵ Опширније: *L'Arrêté du 17 décembre 1992 et l'Arrêté du 25 août 2000*.

²⁶ Видети: www.defense.gouv.fr/csfm/competences.html

²⁷ Исто.

– *Економски савет одбране (Conseil économique de la Défense)* савремено је тело министра одбране, такође новијег датума, које се базира на актуелним и дугорочним економских пројекцијама развоја ОС и националне одбране.²⁸

Цивилна одбрана је једини сегмент система националне одбране који је изузет, мада не у свим условима, из надлежности министра одбране. Наиме, послове из те области Влада контролише преко *министра унутрашњих послова*, који обезбеђује сталну припрему и употребу снага цивилне одбране, и, уједно, одговоран је за безбедност јавног поретка, физичку заштиту високих јавних личности и заштиту постојења и добара од општег интереса.²⁹ Међутим, у случају да се озбиљно поремети регуларно функционисање власти, а да су затечени на одмору председници Републике, Сената или Владе, одговорност и овлашћења у домену одбране земље у целини аутоматски преузима министар одбране.³⁰

Парламентарна контрола

Када је реч о позицији и улози Парламента у контроли одбране и ОС Француске, оне су изведене из двеју главних функција које су му поверене Уставом. То су, с једне стране, *усвајање закона који се односе на одбрану и ОС* и, с друге стране, *контрола Владиних делатности у тој области*.³¹ На основу тако утврђених уставних овлашћења, може се закључити да се улога Парламента у области одбране своди на *законодавну и информативно-контролну функцију*. Та класификација је, наравно, сасвим условна, будући да демократска контрола власти чини суштину законодавне функције, па не може бити спорно да, управо преко те функције, Парламент може (али и не мора) да остварује снажан утицај на Владину политику уопште, посебно у домену одбране и оружаних снага. У вези с тим, значајно је да се, с обзиром на уставна овлашћења председника Републике, однос Парламента према њему у домену одбране и употребе ОС драстично разликује од односа Владе и Парламента, и да се своди на *информативну функцију*.

Према француском уставу, у вези са законодавном функцијом, овлашћења премијера и Парламента (тачније, било које посланичке групе у Националној скупштини) у *покретању иницијативе за доношење закона*, потпуно су истог третмана.³² Стога се за предлоге зако-

²⁸ Опширније: *Les arrêtés-du 26 aout 1997, du 6 janvier 1999, du 4 mai 2001. et du 15 janvier 2002.*

²⁹ *Ordonnance № 59-147 du 7 janvier 1959, art. 17.*

³⁰ *Идео*, арт. 14.

³¹ Овде је, наравно, изостављена надлежност Парламента да усваја декларацију о објави рата (чл. 35 Устава) која је карактеристична за све државе са системом парламентарне демократије.

³² *Устав Француске*, чл. 39.

на које припрема Влада мора претходно прибавити *мишљење Државног савета а предлози закона о финансијама или закона о финансирању делатности државе* (укључујући и одбрану) достављају се *првенствено Националној скупштини*.

У Уставу Француске, такође, изричито пише да се правила којима се уређују *личне и материјалне обавезе грађана у одбрани земље*, као и *основна начела опште организације националне одбране*, обавезно утврђују законом, чије је доношење у надлежности Парламента.³³ У том погледу, по значају се издваја улога Парламента у одобравању средстава (кредита) за финансирање одбране. Наиме, у оквиру својих надлежности приликом *усвајања буџета одбране*, Парламент објективно има могућност да *(не)одобрава тражена финансијска средства (les crédits militaires) у току све три фазе процеса финансирања*: у време доношења закона о почетном (привременом) финансирању; у време усвајања закона о буџету и у току усвајања измена и допуна тог закона, односно приликом преиспитивања издвајања за потребе одбране, крајем сваке буџетске године. То је посебно карактеристично за законе о средњорочном (и)или дугорочном финансирању развоја ОС, како, на пример, у случају доношења првог закона о програмирању ОС од 1997. до 2002, тако и другог закона о програмирању ОС од 2003. до 2008. године о којима је било речи.

Информативно-контролна функција Парламента знатно је развијенија, и обухвата релативно бројне инструменте и активности, помоћу којих Парламент прибавља потребне информације, не само за обављање своје законодавне функције него и за непрекидно праћење и контролу спровођења тих закона, али и свих других мера и активности Владе или Министарства одбране, који се обично уређују уредбама, декретима и другим подзаконским прописима. Тако је, на пример, веома карактеристичан случај *упућивања и употребе контингената ОС у оквиру међународних војних акција на територији страних земаља* (типа мировних, хуманитарних интервенција, и слично), када се улога и утицај Парламента фактички своде само на *могућност да о томе буде информисан*, али не постоји и стриктна обавеза Владе (или шефа државе) да се одазове таквом захтеву Парламента. Међутим, и у таквим случајевима, на основу својих прерогатива у домену буџетске политике (преко рестрикција или повећања буџетских средстава у свакој текућој години), Парламент може да остварује значајан утицај на обим и карактер размештаја делова националних ОС у иностранству.³⁴

Од инструмената контроле Парламент, тачније чланови Националне скупштине и Сената, има стандардни *институт посланичког питања*, у усменој или писаној форми, на које су премијер, министар од-

³³ Видети: *Устав Француске*, чл. 34.

³⁴ „Les débats sur la Défense à l'Assemblée Nationale - l'intervention, de l'Assemblée Nationale en matière de Défense“, p. 2 ((www.defense.gouv.fr/def-natio/defense&parlet.html))

бране или други компетентни представник Министарства дужни да, у прописаном року, дају писани одговор или извештаје.³⁵ Парламент, међутим, поседује и инструменте који му обезбеђују систематско и компетентно праћење и контролу Владиних активности везаних за спровођење закона у области одбране које је он усвојио, али и свих других мера и послова у тој области који су предмет подзаконских прописа или одређених одлука Владе. Реч је, пре свега, о сталним телима и *Комисији за одбрану и ОС*, којом располаже Национална скупштина, и *Комисији за спољну политику, одбрану и ОС*, којом располаже Сенат. Обе комисије имају веома сличне надлежности и делокруг послова а то је и доминантан облик рада у домену законодавне делатности и надзору Владе и органа Министарства одбране и оружаних снага.

Комисија за одбрану и ОС Националне скупштине,³⁶ на пример, приликом разматрања финансијских ставки у оквиру иницијалних буџетских закона подвргава редовној и детаљној анализи укупно стање кадровске попуњености и опремљености ОС, пре свега са становишта прилагођености потребама одбране земље, односно утврђене политике националне безбедности. При обављању тог задатка користи се, поред осталог, и веома интересантан институт *саслушања пред комисијом (les auditions devant la commission)* позваних и овлашћених лица, као што су министар одбране, шефови генералштабова видова ОС, генерални директор Националне жандармерије, генерални опуномоћеник за наоружање, али и било који други функционер Владе, привредник, експерт за одређену област или универзитетски професор. Свако од њих је дужан да Комисији, приликом саслушања, пружи све потребне информације и објашњења о питањима из домена своје одговорности, односно специјалности, која су јој неопходна за компетентно претресање сваке појединачне ставке буџета – од средстава за опремање ОС у целини и сваког вида појединачно, преко издатака за редовно одржавање команди, јединица, установа и заједничких служби, до издатака за програме нуклеарног наоружања и опреме за свемирска истраживања.

Комисија за спољне послове, одбрану и ОС Сената, при обављању послова из свог делокруга, који је умногоме сличан делокругу Комисије Националне скупштине, у повољнијој је, али и деликатнијој позицији јер може да користи предности своје двоструке компетенције – за област спољних послова и област одбране. Наиме, та двострука надлежност, како се често наглашава, омогућава јој глобалнију ви-

³⁵ Исто, стр. 6, и опширније: Groupe d'Officiers de CHEM, Les relations entre le Ministère de la Défense et le Parlement, „Défense Nationale“ 11/2002, pp. 130–131.

³⁶ Тај стални орган Националне скупштине има укупно 69 чланова – посланика, који представљају све партијске или коалиционе групе у Парламенту (исто, pp. 2–4), и шире: Groupe d' Officiers de CHEM, исто, стр. 130–131.

зију и потпуније разумевање проблема као што су, на пример, учешће националних ОС у међународним операцијама, контрола наоружања, геостратегијске промене у свету итд., тако да, у припреми ставова и анализа, мора да води рачуна како о војним, тако и о политичким и дипломатским аспектима проблема.³⁷

Обе комисије се редовно и, зависно од околности, веома радо опредељују за коришћење једног специфичног и скупог али веома ефективног инструмента – *измештања на терен* (*les déplacements sur le terrain*). Реч је о стицању увида на лицу места (*in vivo*). Наиме, комисије упућују своје репрезентативне екипе (групе од по неколико својих чланова) у посете јединицама или установама ОС, на смотрама и изложбама (јавне или наменске) војне опреме и наоружања, у одговарајуће војне институције страних земаља и, нарочито, на места размештаја контингената националних ОС у иностранству, у оквиру међународних мисија. Извесно је да због таквог метода рада комисије могу да припреме знатно ваљаније извештаје или анализе за потребе расправа на седницама Скупштине, односно Сената, на пример, о питањима финансирања, опремања и употребе ОС, него да се ослањају само на податке из писаних информација и извештаја.³⁸

Најзад, веома је значајан и институт тзв. *специјалног известиоца за буџет одбране* (*le Rapporteur spécial du budget de la défense*), који одговара Парламенту и има привилеговану позицију и веома широка овлашћења, која му и обезбеђују ефективно испуњавање те одговорности. Специјални извештај за буџет одбране члан је Комисије за финансије Националне скупштине, што му омогућава да стиче увид у целину токова државног буџета, односно ранијих, актуелних и пројектованих финансијских издвајања државе за подмиривање делатности свих Владињих ресора.³⁹ Његова основна обавеза је да *припреми извештај*, на основу издатака за одбрану претходних година и тражених или планираних трошкова за наредни период (годишњи, средњорочни или дугорочни), који мора да буде публикован пре седнице Скупштине да би се посланици правовремено обавестили – пре изглашавања буџета одбране. За ефикасно обављање такве обавезе мора да има посебна овлашћења специфичног *парламентарног контролора*, који стално бди над Владињим акцијама у тој области. Специјални извештај за буџет одбране овлашћен је да *континуирано прати и контролише, на основу докумената и на лицу места, употребу одобре-*

³⁷ Опширније: Xavier de Villepin, le Senat et la Défense, „les Débats sur la Défense...“, pp. 4–6.

³⁸ Исто, стр. 6, и опширније: les Officiers de SHEMA, Les relations entre Le Ministère de la Défense et le Parlement, „DN“ 11/2002, pp. 132–140.

³⁹ Сваке године Комисија за финансије именује од својих чланова специјалне известиоце за сваки владин ресор, тако да се приликом разматрања питања, на пример, из домена одбране, пред Националном скупштином појављује само и искључиво специјални извештај за буџет одбране.

них средстава у буџету ресора одбране, па му морају бити доступни сви подаци или објашњења из аката финансијског или административног карактера који му олакшавају посао.⁴⁰ У том својству он је у позицији да, поред уско стручно-финансијских процена и анализа, редовно процењује и опортуност одређених финансијских трансакција или буџетских издатака, тј. да дефинише и одговарајуће политичке оцене о контролисаним активностима у најширем смислу. Отуда се, готово неизбежно, појављује и као званични *саговорник министра за питања праваца и развоја сектора одбране*. Због природе свог основног задатка, специјални извештач за буџет одбране поседује потпуна сазнања не само о кадровском и материјалном стању ОС и сектора одбране него и о односу јавног мњења према том сектору. То га, на извештај начин, доводи у позицију *својеврсног стожера између бриге националне заједнице о одбрани, с једне стране, и потребе за уравнотеженошћу државног буџета, односно трошкова одбране унутар тог буџета, с друге стране*.⁴¹ Многа од тих обележја важе, наравно, и за специјалне извештаче других парламентарних ресора. Позиција специјалног извештача за буџет одбране је, можда, утолико деликатнија што представља рефлексију стварних домета парламентарне контроле над активностима извршних органа власти у сектору одбране, а нарочито употребе националних ОС у међународним војним мисијама које, својим реперкусијама, далеко превазилазе границе националне територије Француске, па и њене националне безбедности.

Закључно разматрање

На основу експлицираних аспеката механизма цивилне демократске контроле војске у Француској, неодољиво се намеће утисак да основе конструкције и карактер тог механизма имају све значајне одлике историјских околности у којима је конституисан политички систем модерне француске државе. Уставом Француске од 4. октобра 1958, којим је успостављен оригинерни облик полупредседничког система парламентарне демократије, установљени су, истовремено, уставно-правни оквири механизма цивилне демократске контроле над војском (тј. сектором националне одбране у целини) којима су осигурани: супремација цивилне власти над војском и доминантна позиција институција извршне власти, посебно председника Републике. У том смислу, неспорно је да је, и поред недовољно јасних разграничења уставних надлежности, централна позиција у механизму контроле над војском обезбеђена за шефа државе. Дакле, он је један (и то примордијални) од два главна носиоца механизма контроле над вој-

⁴⁰ *L'Ordonnance du 30 décembre 1958, portant loi de finances pour 1959, art. 164.*

⁴¹ Опширније: Jean-Michel Boucheron, *Le Rapporteur spécial, le militaire et le contribuable, „Les Débats sur la Défense...“*, pp. 7–9.

ском, пре свега у својству врховног команданта ОС, а потом и дискреционим овлашћењима да непосредно руководи колегијалним, оперативним или саветодавним телима којима располаже, али и Владом и њеним органима који својим делокругом покривају ту област.

Законом о општој организацији одбране (бр. 59–147) и потом, свим законским и подзаконским прописима из те области у којима се потпуније разазнаје физиономија механизма цивилне демократске контроле над војском, унето је много више јасноће, не толико у погледу позиције шефа државе, колико у погледу улоге премијера у том механизму и разграничења његових овлашћења у односу на шефа државе. Наиме, у њима је само потврђена централна позиција председника Републике, али је, на изванредан начин, валоризована и позиција премијера као другог главног носиоца механизма цивилне демократске контроле над војском. И то прво тиме што су у његову корист утврђена безмало сва супсидијарна овлашћења шефа државе, а потом и тиме што му је поверена централна одговорност за организацију и функционисање свих главних полуга и елемената тог механизма. Огроман институционални апарат, којим непосредно руководи и(или) га усмерава преко институција, које су му подређене, премијеру обезбеђује довољно снажан и не много мањи утицај на функционисање механизма демократске контроле над ОС у односу на шефа државе.

За разлику од председника Републике и премијера, позиција француског Парламента у механизму цивилне демократске контроле над војском неупоредиво је мања. Мада је формално ограничена на поље законодавне делатности и информативног надзора над акцијама Владе и институција које су јој подређене у тој области, улога Парламента није безначајна, нарочито у погледу обезбеђивања легитимитета материјалним издвајањима за потребе одбране и оружаних снага. Међутим, у целини, она се објективно своди на верификацију, односно легализацију мера и ефеката демократске контроле над војском произишких из јурисдикције шефа државе и премијера као главних носилаца те контроле. Опсег и природа надлежности и инструмената за обављање функције демократске контроле над војском којима располаже Парламент једва да надилазе, традиционалне и стандардне, институционалне оквири улоге парламента какви се могу срести у већини савремених европских држава. Несумњиво је, према томе, да се та изразита неравнотежа у оквиру механизма демократске контроле над војском, на уштрб Парламента, односно у корист главних носилаца извршне власти, не може објаснити само пропитивањем карактера политичког система, односно амбијента у којем тај механизам исказује своју (не)делотворност. Пре је тај дебаланс последица латентног, традиционалног сукоба између носилаца законодавне и извршне власти било које модерне демократске државе (па и Француске), ради осигуравања превласти у контролисању војске и уопште сектора без-

бедности, у којем су, што је сасвим неспорно, ти други у недостижној историјској предности.

У вези с тим, значајна је и позиција правосудних институција у механизму демократске контроле над војском у Француској, утолико више што је у њој већ напуштен традиционални систем војног правосуђа. Такође, веома су интересантне позиције и утицај снажне мреже приватних и невладиних група и организација у оквиру механизма цивилне демократске контроле над војском. Ни улога јавног мњења у најширем смислу, због утицаја на механизам контроле над војском с обзиром на демократске потенцијале, вероватно није занемарљива. У сваком случају, остаје отворено питање мере демократичности и транспарентности механизма цивилне демократске контроле над војском у Француској. Да би се добио ваљанији одговор на то питање сигурно треба дубље истражити аспекте који су у раду експлицирани, питања и проблема, који су пропуштени и, наравно, компарирати моделе механизма цивилне демократске контроле над војском у сличним и(или) различитим условима.