

Др Слободан Годорић

У раду се теоријски разматрају два постојећа концепта цивилне контроле војске: субјективна цивилна контрола у различитим историјским формама, и објективна цивилна контрола, која се дијаметрално разликује од прве и постоји у условима аутономног војног професионализма. Цивилна контрола у субјективном смислу била је једина форма цивилне контроле све до скоро и изражавала се кроз способност и премоћ одређених цивилних група и институција (посебних класа, владиних институција и конституционалних форми политичког режима). Жена суштина огледа се у непризнавању аутономности војне професије и војне сфере уопште. Објективна цивилна контрола инсистира на развоју војног професионализма, професионалној компетенцији, војничким врлинама и идеалима. Тиме се постиже један конкретан стандард цивилне контроле који је политички неутралан и који могу прихватити све цивилне групе и слојеви.

У раду се, такође, анализирају искуства неких земаља у транзицији (Словенија и Бугарска), полазећи од тога да су она релевантна за нашу нормативно-правну регулативу и праксу.

Увод

Интересовање наше стручне и научне јавности за проблематику цивилне контроле војске дошло је до већег изражаја тек последњих година прошлог и почетком овог века. Тај интерес подстакнут је демократским променама унутар наше земље, као и променама у њеном окружењу, односно међународној заједници. У процесу промена свог унутрашњег економског, правно-политичког и војног устројства нашле су се све бивше европске социјалистичке државе, оне које су припадале источном блоку и оне које су биле изван њега. Наша земља је због огромних унутрашњих проблема (распад савезне државе, грађански рат, санкције, агресија НАТО-а) озбиљније ушла у процес транзиције са великим закашњењем (од скоро једне деценије). С обзиром на то да су се све бивше социјалистичке земље одлучно одрекле своје прошлости, и определиле за евроатлантске интеграције, морале су своје унутрашње устројство да усагласе са стандардима европских и евроатлантских економских, политичких и војних интеграција. Једно од битних питања са којима су се суочиле на војном плану било је цивилна контрола војске. Пошто је ова проблематика

за већину ових земаља представљала новину, и са теоријског и са аспекта праксе, разумљиво је што је дошло до неразумевања, дилема, па чак и одбацивања, јер се сматрало да је овај процес непотребан и неуметнут. Томе је, вероватно, у доброј мери допринео и дефицит озбиљнијих научних студија, стручних разматрања, размене искустава, итд. Код нас се овој проблематици у последње време поклања значајна пажња, како у теорији, тако и у пракси.

У овом раду се настојало да се, првенствено ослоњем на значајна дела теоретичара и војних писаца Карла фон Клаузевица (његово дело *Vom Kriege*) и С. П. Хантингтона (дело *The Soldier and the State, The Theory and Politics of Civil-Military Relations*), размотре битни теоријски аспекти ове проблематике, а затим анализирају достигнућа и искуства неких земаља у транзицији.

Теоријски аспекти цивилне контроле војске

Битно теоријско упориште цивилне контроле војске налазимо већ у уводном делу наведеног рада Карла фон Клаузевица, када изриче често цитирану мисао: „Рат није ништа друго до државна политика продужена другим средствима“.¹ За време у којем је Клаузевиц живео (прва половина XIX века) то је била сасвим нова мисао. Анализом искустава француске револуције (1789–92) он долази до закључка да је „она (револуција, прим. С.Т.) пробудила нове, неодрживе снаге које се изражавају више карактером власти, положајем народа и посве измењеном државном управом него новим средствима или идејама француског ратоводства: отуда 20 година победа Револуције; политика је, дакле, прожела рат новом енергијом која се иначе не би могла замислити“.²

Рат, каже Клаузевиц, под свим околностима морамо да замислимо не као независну ствар већ као политички инструмент. Дакле, „рат се сасвим потчињава политици, он је део политичких односа, никако нешто самостално, има своју сопствену граматiku, али не и своју сопствену логику“.³ Отуда произилази да би потчињавање политичког гледишта војничком било парадоксално, јер је политика мајка рата „... она је памет, а рат је само инструмент, а не обрнуто. Остаје као могуће, дакле, само потчињавање војничког гледишта политичком.“⁴ Политика, каже даље Клаузевиц, „... не продире додуше дубоко у појединости рата: политика не поставља извиднице, нити води патроле, али има пресудну реч на ратни план... Вођење рата у својим главним

¹ Клаузевиц; О рату, Војно дело, 1951, стр. 35.

² Исто, стр. 525.

³ Исто, стр. 521.

⁴ Исто, стр. 523.

потезима је зато само политика која је перо заменила мачем, али зато није престала да мисли својим сопственим законима.⁵

Из ових Клаузевицевих разматрања може се закључити да као што рат служи циљевима политике, тако и војска, чија је основна улога вођење оружане борбе (рата), служи интересима и циљевима државне политике. Државник мора познавати свој инструмент, као што војник има право да очекује политичко вођење од државника. Цивилна контрола војске, дакле, постоји само када постоји подређеност војске (аутономне војне професије) циљевима државне политике.

Пошто је улога војске да служи држави, да би ту улогу остварила на адекватан начин она се изграђује као ефикасан инструмент државне политике. Како политичке одлуке полазе са врха државног вођства војска мора бити организована строго хијерархијски да би адекватно извршавала те одлуке. Наиме, сваки ниво унутар војне организације мора бити у сваком моменту спреман да реагује у складу са тим одлукама и да буде лојалан према вишем нивоу с обзиром на ланац субординације. У складу с тим, лојалност и послушност су неопходне одлике војника. То значи да војник не процењује политички садржај наређења нити расправља о њему, него једино брине о начину како да га што боље изврши. Оно што је константа унутар професионалне војне организације је оданост професионалној компетенцији, надахнутост војничким врлинама и идеалима. Војска са таквим квалитетима најбоље остварује своју улогу у служби државе и на адекватан начин омогућује цивилну контролу.

Анализом историјске праксе и актуелних збивања Хантингтон аргументовано образлаже и износи два могућа модела цивилне контроле војске (од којих је један само симулација те контроле, што је од изузетног значаја за праксу земаља у транзицији. Ради се о субјективној цивилној контроли и објективној цивилној контроли. Суштински проблем цивилне контроле војске, према Хантингтону, састоји се у томе да се ограничи моћ⁶ и утицај војске у државној политици.

⁵ Исто, стр. 526.

⁶ Реч „моћ“ први је у савремену политичку науку увео Томас Хобс, у свом делу *De cive* (о грађанину). Жељу (нагон) за моћи Хобс је схватио као својство људске природе уопште, тајну колико и сам живот. Она је усмерена ка стицању одређених добара, а испољава се у превласти над другим људима. Када се две моћи супротставе једна другој настаје друштвени сукоб. Према Хобсу, највећа људска моћ је моћ државе, или уједињена моћ највећег броја људи. Суштина државне власти састоји се, првенствено, у заповедању и вољи. У том смислу, воља и наметање воље представљало би основну супстанцију и суштину политике. Према Манхајму, моћ постоји ако социјалне принуде делују на појединца да би постигле жељено понашање. Али, поред класичних средстава: заповести и наредби, посетници моћи се служе и мање упадљивим, али не мање ефикасним средствима манипулације и контроле психичким притиском и формирањем тзв. јавног мњења (Љ. Тадић, наука о политици, Рад 1988., стр. 79–81).

Субјективна цивилна контрола постоји када нека посебна цивилна група или више њих остварује свој утицај на војску тако што је подређује својим групним, партикуларним политичким интересима. На тај начин ова цивилна група (групе) настоји да повећава своју моћ у односу на друге групе, па је тај облик цивилне контроле, у суштини, средство за увећање моћи посебних цивилних група. Оне цивилне групе које немају такав утицај у војсци „дивилну контролу војске“ користе као средство борбе против група које имају тај утицај и моћ. У одсутности професионалне војске ово је, према Хантингтону, једини могући облик цивилне контроле војске.

Историјски гледано, субјективна цивилна контрола манифестовала се кроз различите форме. Тако, на пример, у XVII и XVIII веку војске западноевропских држава биле су под контролом монарха (апсолутна монархија). Паролу о „дивилној контроли“ користиле су тада парламентарне групе као средство за ограничавање његове моћи. Парламентарна цивилна контрола се, дакле, тражила не са циљем слабљења војске, него слабљења моћи монарха, који је владао апсолутистички. Поред ове историјске форме, субјективна цивилна контрола се манифестовала у међусобним борбама буржоаске и аристократске класе на прелазу из феудализма у капитализам. Свака од ове две класе је у тој борби користила паролу о „дивилној контроли“ у сваком посебном интересу. Пошто је аристократија у том периоду доминирала над војском, либерална буржоазија је истицала тезу да је аристократска контрола, у суштини, војна контрола. У ствари, борба се водила око тога чији интереси треба да преовладају у војсци: либерални или аристократски. На тај начин, поприште борбе ове две класе проширило се и прожело војску.

Најзад, субјективна цивилна контрола нашла је свој израз и у посебном конституционалном облику владавине (политичког режима). Тврди се, наиме, да само одређена форма политичког режима, а то је најчешће демократија, обезбеђује цивилну контролу војске у пуном смислу те речи. На тај начин се цивилна контрола поистовећује са демократском владом. С друге стране, војна контрола се поистовећује са ауторитарном владом. Пошто се у ауторитарним режимима политика води путем силе и принуде (или претњом њене употребе), то се изводи закључак да војска као најмоћнији инструмент силе има неупоредиво значајнију улогу у ауторитарним него у демократским друштвима. Међутим, ово закључивање, како историјска пракса показује, тврди Хантингтон, не мора бити тачно. Постоје примери када је војска, користећи легалне демократске институције, успела да се наметне друштву и задобије велику политичку моћ и утицај (пример САД за време Другог светског рата). С друге стране, у ауторитарним и тоталитарним друштвима моћ и утицај војске може бити драстично ослабљен разбијањем професионалног официрског кора путем уво-

ђења партијске војске и специјалних војних снага (као што су то биле Waffen SS⁷ у Немачкој уочи Другог светског рата). Терор, конспирација, присмотра и насиље су средства путем којих цивилна власт остварује контролу и утицај над војском. Јасно је да цивилна контрола није монопол ниједног посебног облика политичког режима, нити уставне форме државе.

Развој војног професионализма, међутим, трансформише цивилно-војне односе и прави ограду утицајима цивилних група и њихових посебних интереса. Наиме, ове групе се са да суочавају са отпором независног функционалног војног императива. Ради тога оне теже да трансформишу овај императив или да га потпуно одбаце, јер не могу да остваре субјективну цивилну контролу. Дакле, потребни су неки нови принципи, на којима се заснивају цивилно-војни односи, односно спроводи цивилна контрола војске, под којима је могуће постићи општи споразум на нивоу државе. Тај споразум очито није био могућ у ситуацији када су цивилну контролу инструментализовале посебне цивилне групе.

Ти нови принципи цивилно-војних односа настају у условима аутономног војног професионализма и њему примерене објективне цивилне контроле. Док је субјективна цивилна контрола, како истиче Хантингтон, постизала свој циљ цивилизовањем војске, чинећи је огледалом државе, објективна цивилна контрола постиже свој циљ професионализовањем војске, чинећи је оруђем државе. Док субјективна цивилна контрола има разне облике, објективна цивилна контрола има само један. Антитеза објективној цивилној контроли је милитаризација⁸ друштва. Објективна цивилна контрола слаби поли-

⁷ Националистичка партија Немачке образовала је већ 1921. године јуришне одреде, познате као SA (Sturmabteilung), јединице чија је улога била довођење на власт националсоцијалиста. Оне су биле организоване на војној основи, униформисане, подвргнуте строгој дисциплини и обуци. Хитлер је 1925. формирао први Заштитни одред-SS (Shutystaffel) као личну гарду. Из тог одреда су се касније развиле нацистичке и војне полиције SS јединице... Уз помоћ Химлерових SS јединица 1934. је извршено крваво чишћење у редовима руководства SA. Хитлер је 1935. законом увео општу војну обавезу и објавио стварање немачке оружане силе (Wehrmacht). Временом је у потпуности наметнуо своју вољу генералима, а неслагања је оштро сузбијао. Тако су 1938. високи руководиоци Вермахта Бломберг и В. Фрич, који су сматрали да Немачка није спремна за рат, врло брзо уклањени (BE VI друго издање, 1973, страна 29).

⁸ Милитаризам означава превласт војничких кругова и војске у државном и друштвеном животу неких земаља, што се манифестује несразмерним јачањем војног фактора у служби агресивних циљева према другим земљама и антидемократским притиском у сопственој земљи. Једна од манифестација милитаризма је и тенденција преношења војничког схватања и односа на целокупно подручје друштвених односа на штету демократских права и слобода грађана. Милитаризам се јавља у време јаких националистичко-шовинистичких струјања, нарочито у пруској држави која је непосредно израсла из војничке организације и њених освајања, па се историја пруске војске идентификује великим делом са историјом пруске државе. Милитари-

тичку моћ и утицај војске и чини је, у том погледу, стерилном и неутралном. Високо професионализован официрски кор и одговарајући војнички састав спреман је да изврши политичке одлуке било које цивилне групе која има легитимитет унутар државе. Било каква даља редукција моћи војске која би ишла испод тачке максималног војног професионализма само би ишла на руку појединим цивилним групама и служила повећању њихове моћи у односу на друге групе.

Историјски гледано, захтев за објективну цивилну контролу потекао је из војне професије, док је захтев за субјективну цивилну контролу потекао од разноврсних цивилних група које теже да ојачају свој утицај у војсци. Објективна цивилна контрола поставља један конкретан стандард цивилне контроле, који је политички неутралан, и који све друштвене групе могу препознати. На тај начин, цивилна контрола губи политички садржај који је у суштини маска иза које стоје групни интереси. Тако се цивилна контрола уздиже на ниво једног независног, политички неутралног аналитичког концепта.

Одређење цивилне контроле у субјективном смислу, према Хантингтону, претпоставља конфликт између цивилне контроле и потреба војне безбедности. То на општи начин признају присталице посебних цивилних група које једноставно тврде да стална војна несигурност чини цивилну контролу немогућом. Они једноставно сматрају да повећане претње безбедности резултирају јачању војног императива, против кога постаје теже остварити цивилну надмоћ. На тај начин, на потребне мере у постизању војне безбедности гледа се као на начин којим се подрива цивилна контрола војске. С друге стране, јачање цивилне контроле у субјективном смислу често доводи до подривања војне безбедности. Пошто не признају постојање самосталне војне професије са сопственим погледом на политику државе, цивилне групе, често сматрају да је редукција војне моћи корисна за очување мира. Међутим, то често резултира јачањем моћи много ратоборнијих цивилних група. На тај начин, покушај да се умањи ризик рата, тиме што ће се редуковати војна моћ, постиже супротан резултат. Тако је у годинама пред Други светски рат дошло до минимизирања политичке моћи војске у скоро свим будућим зараћеним странама (изузев Јапана).

Међутим, ако се цивилна контрола дефинише у објективном смислу не постоји конфликт између цивилне контроле и циља војне безбедности. Заиста, објективна цивилна контрола не само да умањује политичку моћ војске до најнижег нивоа у односу на цивилне групе, него, истовремено омогућује максималну војну безбедност. Јасно је, дакле, да је постизање објективне цивилне контроле било могуће тек

стичка схватања о приоритету стратегије над политиком дошла су до изражаја и у немачкој војној литератури. Јапан је био најизразитија милитаристичка земља. У савезу са крупним капиталом, војни кругови су одлучивали о свим битним питањима унутрашње и спољне политике (Војна енциклопедија, 5, 1973 страна 464-465).

од појаве аутономне војне професије. Оно је отежавано настојањима многих цивилних група, које су још увек цивилну контролу схватале у субјективном смислу. Тако на пример, аристократска и буржоаска класа XIX века једноставно нису желеле да прихвате политички неутралан официрски кор, него су инсистирале на субординацији официрског кора сопственим интересима. То се дешавало и касније, са појавом нових класа, па се објективна цивилна контрола тешко успостављала чак и у модерним западноевропским друштвима

Искусва земаља у транзицији – Словеније и Бугарске

Имајући у виду теоријске аспекте цивилне контроле војске, за Војску Србије и Црне Горе, у актуелној ситуацији, може се рећи да се налази у фази трансформације и стварања предуслова за цивилну контролу у објективном смислу. Распад савезне државе, грађански рат, санкције, агресија НАТО-а, изазвали су тешке последице, што се одразило и на њену борбену способност и статус у друштву. Упоредо са дезинтеграцијом земље, кризама, ратним разарањима, губитцима људских и материјалних ресурса пролазила је кроз процес реформи и трансформација. Постојали су веома оскудни предуслови за њену модернизацију за шта се декларативно опредељивао политички врх земље. Скоро све земље које су припадале источном блоку реалсоцијализма пролазиле су кроз сличне тешкоће (искључујући грађански рат и санкције), суочавајући се са огромним проблемима у трансформацији ригидне војне структуре и прилагођавању стандардима евроатлантских војних интеграција. Објективно гледајући, војска је у целини једна гломазна, конзервативна институција, за чију трансформацију је потребно дуже време у односу на друге друштвене институције. Она је на разне начине интегрисана у економски, политички, културни, технолошки развој друштва, па њена реформа оставља последице и у свим овим областима друштва.

У анализи искустава земаља у транзицији за нас је најкорисније служити се искуствима оних земаља које су нам по општем економском, политичком културном и историјском наслеђу сличне. Такође, за нас је значајно и то колико су те земље у процесу трансформација и колико нам у том погледу могу бити узори. Зато би нам искуства Републике Словеније и Републике Бугарске била посебно значајна. Словенија је у процесу промена и интеграционих процеса отишла најдаље, а Бугарска, нама суседна земља, има сличну традицију, геостратегијски положај, величину, итд.

Са Републиком Словенијом смо у заједничкој држави делили исти идеолошки и политички систем. Међутим, Словенија је једна од првих земаља у транзицији која је након стицања независности постала чланица „Партнерства за мир“ (1994), а десет година касније и чла-

ница НАТО-а (2004). Она поклања изузетно значајну пажњу цивилној контроли војске, пре свега у нормативно-правној сфери, што је видљиво из одредаба Закона о народној одбрани донетом још 1994. године. Овај закон у члановима 82-85 уређује питања надзора над одбраном државе. У том погледу регулишу се надлежности највиших органа власти (председник, скупштине и владе). Влада именује државни оперативни штаб који има задатак да усклађује питања војне и цивилне одбране. Његов састав сачињавају представници војне и цивилне власти, служби унутрашњих послова и безбедности. Министар одбране је дужан да одговарајућем парламентарном телу сваке године подноси писмени извештај о раду, деловању и активностима обавештајно-безбедносних служби, војне полиције, као и о употреби посебних оперативних метода и средстава.

У документу под називом „Национална стратегија интеграције Републике Словеније у НАТО“ изложене су кључне активности државе на путу прикључења НАТО-у. Ове активности, поред осталог, имају за циљ јачање цивилне демократске контроле војске и одбране. У том погледу, инсистира се на транспарентности у трошењу буџетских средстава намењених за одбрану и њену модернизацију.

Демократска цивилна контрола војске и транспарентност система одбране и цивилно војних односа био је један од битних политичких услова за укључивање Словеније у евроатлантске интеграције. То исто важи за Бугарску, која је припадала источном блоку реалсоцијалистичких земаља. Међутим, након распада Варшавског пакта Бугарска се определила за одлучно раскидање са прошлошћу, и већ 1991. усвојила нови устав, према којем се декларисала као демократска, парламентарна република. Уведен је вишепартијски систем, а у члану 1-3 устава дословно се каже: „Власт само једне странке, идеологије или човека је забрањена“.

Закон о одбрани и оружаним снагама Републике Бугарске (донет 1995. године) обезбеђује до тада незамислив ниво транспарентности. Још 1994. године у Бугарској је отпочео посебан процес планирања у склопу „Партнерства за мир“ са циљем да се постиче што виши ниво интероперабилности између држава-партнера, посебно у спровођењу операција очувања мира и колективне безбедности и одбране. Бугарска је децембра 1994. године донела свој индивидуални програм за партнерство, у којем се истиче да без стабилности, демократизације, професионализације, модернизације и развојка оперативних способности оружаних снага Бугарске у смеру остварења задатака који проишљају из колективне одбране и мисије очувања мира у свету нема суштинског напретка, нити остваривања Плана.

Стабилност и демократизација подразумевају стварање нормативних механизма у складу са стандардима НАТО-а, а затим даљу доградњу демократске цивилне контроле оружаних снага.

Демократска цивилна контрола војске загарантована уставом даље је конкретизована и кроз текст нове Војне доктрине Бугарске (усвојене априла 1999. године), у којем се наглашава приврженост принципима евроатлантских војних интеграција и свим модерним европским стремљењима ка јединству. То јединство настало је као последица распада источног блока, чиме је смањен ризик глобалног рата, али су се, с друге стране, јавили нови изазови, међу којима међународни тероризам, шверц оружја и средстава за масовно уништавање, трговина људима, помоћ у случају елементарних несрећа и катастрофа.

Може се закључити да је Бугарска постигла завидан ниво у изградњи стандарда потребних за укључивање у евроатлантске интеграције. Њихова решења, идеје и процеси који се одвијају за нас су свакако интересантни и могу послужити као узор у сопственој примени.

Закључак

У периоду након престанка хладног рата и пропасти социјалистичког пројекта изградње друштва дошло је до радикалних промена у сфери економских политичких и безбедносно-војних односа. Како у свету, првенствено Европи, тако и код нас. Интеграциони процеси снажно су дошли до изражаја у овим доменама на основи политичког плурализма, тржишне привреде, правне државе и демократске цивилне контроле војске и безбедносних установа. Многе земље тзв. транзиције успешно су трансформисале своје економске, политичке и војне системе и заузеле равноправно место у евроатлантским интеграцијама.

Због познатих разлога, наша земља се налази у деценијском застојатку, што намеће потребу интензивног и убрзаног трансформисања. У том оквиру је и цивилна контрола војске једно од битних питања те трансформације. На овом плану се последњих година интензивира теоријски и аналитичко-стручни рад. Због маргинализације ове проблематике у ранијем периоду разумљиви су отпори, неразумевања и симплифицирани приступ, па овај рад представља скроман прилог њеном разумевању и разјашњавању, која је неоправдано запостављена и у светској војној литератури.

Литература:

1. Клаузевиц, О рату, Војно дело, Београд 1951.
2. Самјуел Хантингтон, *The Soldier and the State, The Theory and Politics of Civil/Military Relations*, The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 1957.
3. Љубомир Тадић, Наука о политици, Рад, Београд 1988.
4. Правни аспекти реформе система одбране, Институт за упоредно право, Београд, 2004.