

Демократска контрола Војске – од појма до праксе

УДК: 355.1.078.3

Биљана Стојковић

Уважавајући став да је демократска контрола оружаних снага значајан израз демократски уређеног друштва и реформисања сектора безбедности, у нашој земљи се чине напори ка успостављању модерних цивилно-војних односа. Србија и Црна Гора настоји да, пре свега, створи легалне претпоставке за успостављање одговарајућих механизма и процедура ефикасног вршења демократске контроле Војске и транспарентности безбедносних послова. Али, то је дуг и сложен процес који захтева темељно познавање суштине и сврхе демократске контроле Војске и свих других наоружаних сегмената друштва, кроз сагледавање искустава оних демократских земаља код којих тај механизам више деценија успешно функционише.

Кључне речи: демократска контрола војске (оружаних снага), демократска цивилна контрола војске, цивилна контрола војске, парламентарна контрола војске, парламентарна контрола система одбране, омбудсман, нацрт Закона о демократској и цивилној контроли Војске Србије и Црне Горе

Уводна разматрања

Скупштина државне зајединице, Министарство одбране СЦГ, ОЕБС, као и домаће и стране невладине организације више пута су организовали семинаре, научне скупове и округле столове посвећене „демократској цивилној контроли Војске“, не би ли се што већи број људи, из поменутих институција, оспособио за уградњу и примену тог демократског механизма. Иако су неки резултати већ постигнути, чињеница је да ће у времену које је пред нама ова тема тек заокупљати научну јавност, поготово што је Одбор за одбрану Скупштине Србије и Црне Горе покренуо иницијативу и, уз финансијску подршку Мисије ОЕБС-а у СЦГ, одлучио да приступи изради посебног Закона о цивилној контроли Војске. Како ових дана из медија сазнајемо, трочлана извршна радна група, састављена од сарадника само једне невладине организације, приступила је изради нацрта поменутог закона. С обзиром на то да се нацрт закона налази у фази јавне расправе, овим радом указује се на неке значајне аспекте демократске контроле милитарне сфере, нарочито на потребу прецизнијег одређивања да ли ће поменути закон бити регулисана само цивилна контрола Вој-

ске, или се ради о демократској контроли оружаних снага, или је, можда, реч о демократској контроли целовитог система одбране, јер су разлике између ових појмова од суштинске важности за одређивање карактера започетих друштвених промена. Наиме, стиче се утисак да научна јавност није експлицитно указала на различитости које постоје када је реч о демократској, цивилној или парламентарној контроли, што су све легитимне могућности избора обима и врсте демократског надзора и контроле милитарне сфере, али од чијег избора суштински зависи у ком правцу се процес демократизације нашег друштва креће.

Не прејудуцирајући било какво решење, у овом раду настојало се да се непристрасно сагледају искустава земаља у окружењу које се налазе у процесу демократске транзиције друштва, попут: Хрватске, Словеније, Македоније, Бугарске, БиХ, затим једне земље која излази из поменутог процеса - Словачке, а онда и развијених западних земаља, као што су: САД, Холандија, Велика Британија, Швајцарска и Немачка¹, које, углавном, користе појам „демократска контрола оружаних снага“. Поред тога, на основу увида у међународне правне акте који регулишу ову проблематику², као и на основу сазнања садржаних у зборницима радова домаћих и страних невладиних организација и научних института³, може се закључити да, иако се модели демократске контроле тих земаља разликују, све земље имају позитиван однос према институту демократске контроле оружаних снага и такав став најчешће је садржан у највишем правном акту земље - уставу.

Такође, стратешка и концептуална документа и програми развоја, као и посебни законски и подзаконски акти који регулишу област безбедности и одбране, а који се усвајају у парламентима тих земаља, потврђују став да демократска контрола војске доприноси транспарентности друштва и представља основу за реформу војске и изградњу савременог система одбране.

Као што је познато, и наша државна заједница Србија и Црна Гора потврдила је своју приврженост институту демократске цивилне

¹ У припреми овог чланка коришћени су текстови Чедомира Поповића о демократској контроли оружаних снага Велике Британије, Словачке, Финске, Краљевине Холандије, објављени у „Војсци“, као и доступне информације са Интернета на сајтовима министарстава за одбрану сваке од наведених земаља.

² The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, OSCE Yearbook, Volume, 1995-96, pp 273-289; Democratic Control of Armed Forces, Handbook of the Sociology of the Military, York, Kluwer Academic, 2003; Moscow Document on the Human Dimension 1991, OSCE New University Press, 1991.

³ Институт за упоредно право (монографија 154) ПРАВНИ АСПЕКТИ РЕФОРМЕ СИСТЕМА ОДБРАНЕ, Београд, 2004; Geneva center for the democratic control of armed forces (DCAF) – Document No. 3 Geneva, February 2003; DCAF и Интерпарламентарна унија – Приручник за посланике бр 5, ПАРЛАМЕНТАРНИ НАДЗОР БЕЗБЕДНОСНОГ СЕКТОРА, 2003.

контроле Војске у посебном ставу Уставне повеље, затим у Стратегији одбране, Белој књизи одбране, Закону о службама безбедности и Закону о учешћу професионалних припадника Војске СЦГ, особља цивилне заштите и запослених у органима управе Савета министара у мировним мисијама и другим активностима у иностранству.

Термиолошке назнаке

Демократија, као појам и као модел интеграције и поретка, од античких дефиниција о облику власти као „владавини народа“ („*demotoc-ratia*“), па до либерално-грађанских тумачења која под „демократијом“ подразумевају оне државе које као своје вредности, уз једнакост и народни суверенитет, прихватају и конституционализам „са принципима правне државности, представничког система, гаранције основних људских права, заштите мањина, а понекад и поделу власти“⁴, део је наших разматрања. Она је сегмент много општијег појма политике, па је потребно дати и њено термиолошко одређење. Аристотелово одређење политике (*polis* – старогрчка реч за „град“, „државу“), као начин живота грађана (*civitas* - грађани), у средишту има човека као делатно политичко биће, а „делатно живети“ значило је трагати за оним што је добро, праведно и корисно за целу заједницу. Рат је увек био „продужетак политике другим средствима“, а од тога да ли једна заједница води праведне и одбрамбене ратове или неправедне и освајачке – било је јасно о каквим се друштвима, односно државама и политикама владајућих елита ради. Војска је, стога, нужно била политичка творевина и истовремено инструмент те политике, а с друге стране, она је фундаментална институција сваке државе, гарант њеног опстанка и развоја.

Демократска контрола оружаних снага је стога, заједничка карактеристика свих развијених западних демократија, уз извесне националне специфичности. У тим државама институције власти на истој инстанци разматрају положај и улогу свих субјеката националне безбедности, па се тако под „истим кишобраном“, тј. на националном нивоу, цивили координирају и контролишу тзв. одбрамбене снаге и снаге безбедности: војску, полицију, жандармерију, граничне јединице, јединице цивилне заштите, службе безбедности и слично, с тим што извршни органи, којима руководе цивили, постоје за сваку институцију посебно. У таквој констелацији односа, употреба појма демократска контрола оружаних снага најчешће се односи на војску.

На основу Уставне повеље Србије и Црне Горе, ове ингеренције су у нашој држави подељене између државне заједнице, чије институције контролишу Војску и војне безбедносне службе, и република

⁴ Robert A. Dahl- *After the Revolution?* – New Haven and London, Yale New University Press

чланица чије институције контролишу све остале облике оружаних снага, значајне за безбедност и одбрану Републике Србије и Републике Црне Горе. Стога ће се у овом раду разматрати само могући и применљиви механизми демократске контроле Војске Србије и Црне Горе на нивоу државне заједнице.

Цивилни и војни експерти страних земаља, посебно они из Женевског центра за демократску контролу војске (DECAF), више пута су, у својим излагањима на семинарима код нас и у иностранству, истаicali суштинску разлику која постоји међу појмовима: **демократска контрола, цивилна контрола и парламентарна контрола војске**. Ови се појмови не разликују само по општости и садржају, него од њиховог избора и употребе у политичком животу земље зависи и курс зацртаних реформи у систему безбедности и одбране. Зато је том проблему посвећена посебна пажња и упоредном анализом наведених земаља уочене бројне специфичности, али и неке заједничке карактеристике.

Демократска контрола војске **(Демократска контрола оружаних снага)**

Све земље са демократским типом уређења, без обзира на то да ли се ради о парламентарним демократијама, председничким системима или уставним монархијама, свој концепт демократије заснивају на принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску власт. Наведене институције у својој надлежности имају инструменте демократске контроле војске, али се изворно појам **демократске контроле војске** односи на целокупан јавни сектор, не само на репрезенте демократски изабраних органа власти у друштву, него и на невладине организације, научне за институције и медије, а у крајњој инстанци – непосредно на грађане у целини. У том систему неспорно је да најважнију улогу има парламент и његови одбори и комисије или посебно основани институти омбудсмана.

Као што смо већ истакли, предуслов за изградњу демократске контроле војске је владавина закона, политички консензус око националних циљева и изградња стабилних институција друштва. Ако се демократска контрола војске остварује у таквом друштвеном амбијенту, она подразумева не само надзор над војском, него и изградњу мостова сарадње између јавности, државних органа и војске. Постоје различити примери сарадње представника тих структура, од заједнички организованих семинара и израде нацрта закона, па до праксе неких земаља, попут САД, да у парламентарним одборима који се баве одбраном или питањима ратних ветерана и инвалида седе и учествују у раду и репрезенти тих структура друштва, док је у Немачкој, Холандији и Шведској примећено да је увођење института омбудсмана

за одбрану (опуномоћеник за оружане снаге при Бундестагу, парламентарни комесар) допринело повећању јавног поверења у одбрамбени сектор.

Грађанска контрола војске

У нашој јавности, нажалост, често се ставља знак једнакости између демократске контроле и грађанске контроле Војске, па их је потребно прецизно разграничити. Појам **грађанске контроле**, произилази из појма демократске контроле, што значи да је нижи по степену општости. Он се, углавном, односи на контролу оружаних снага од стране грађана, како појединаца у улози врховног команданта (у монархијама најчешће суверен, у неким републикама председник државе, у другим председник владе, итд.) или министра одбране, тако и на различита државна тела која се баве одбраном, а у којима доминирају грађани (савет за одбрану, савет министара, те министарство одбране), затим на различите привремене и сталне комисије и инспекцијска тела.

Из наведеног произилази још једна важна терминолошка назнака, утолико важнија што је ушла у употребу у научним круговима и законодавним телима, а реч је о појму **демократска грађанска контрола**, који је и са семантичког и са лингвистичког становиштва – плеоназам. Примера ради, на поменутим семинарима у Скупштини СЦГ и у Централном клубу Војске на Топчидеру, страни експерти су посебно истицали да је демократска контрола аутоматски и грађанска, док грађанска контрола не мора бити и демократска, на пример у ауторитарним режимима, деспотијама и олигархијама у којима грађани контролишу војску и стављају је у функцију тоталитарне владавине људима. Такође се може десити да грађанин буде именован на функцију председника државе, председника владе или министра одбране без стручних компетенција или је, можда, посредни психопат или корумпирана личност, па се институт грађанске контроле над војском испољава у најнегативнијем виду и води ка њеној дестабилизацији, моралном посртању и разградњи или екстремном милитаризму.⁵

Парламентарна контрола војске

(Парламентарна контрола система одбране)

Појам **парламентарне контроле војске или парламентарне контроле система одбране** (што је далеко исправније и прецизније појмовно одређење суштине наведеног процеса), као што смо већ истакли, саставни је и најважнији део демократске контроле војске, јер

⁵ Са тим ставовима Адзеја Каракошке из DCAF-а и др А. Беблера из Словеније слаже се и др Јован Ђирић, приређивач монографије бр. 154, Института за упоредно право на стр. 8–9.

се посланици бирају, у већини земаља на непосредним изборима, а тиме их грађани опуномоћују својом политичком вољом да одлучују о свим битним питањима заједнице, па самим тим и о безбедности и одбрани земље. Парламент, као највише законодавно тело у свакој земљи, своју функцију демократске контроле над системом одбране врши преко: политике одбране, ванредних и редовних контрола у МО и војсци које обављају делегације парламентарца, разматрањем и усвајањем закона, разматрањем и изгласавањем буџета, а у неким земљама и вођењем кадровске политике и институцијом „опуномоћеника парламента“ (омбудсмана).

Политика одбране

Парламент врши демократску контролу система одбране, а тиме и војске, најпре надзором над политиком одбране коју спроводи министар одбране као представник извршне власти у тој области. У многим парламентима министар одбране подноси редовне извештаје на почетку и на крају свог мандата или када брани предложени концепт реформи и улагања средстава у поједине области развоја.

Поред тога, министар одбране или његови помоћници одређеног ранга могу бити позвани на састанке Одбора за безбедност и одбрану да одговоре на питања чланова тог одбора и дужни су да доставе на увид сва документа која потражују чланови тог одбора, осим оних са ознаком „строго поверљиво, војна тајна“.

Ванредне и редовне контроле парламентарца

У демократским државама све институције војске – од војних база, па до министровог кабинета могу бити предмет редовне или ванредне контроле парламентарца. У већини земаља, изузетак од тог правила представљају војне обавештајне и безбедносне службе и документа која носе поменуту ознаку „строго поверљиво, војна тајна“ и у тим случајевима се разрађују посебне процедуре унутрашње контроле и механизми спољне демократске контроле, који су, најчешће, прецизирани у посебним правним актима, у којима се предвиђају и одговарајуће санкције за прекршиоце тих прописа.

Закони

Следећа област парламентарне контроле је можда и најзначајнија – законодавство, јер парламенти или скупштине у већини земаља имају законодавну власт. Од тога каква је регулатива зависи и уређење проблема парламентарне контроле система одбране, а тиме и војске, односно колико је она свеобухватна и ефикасна. Већ смо истакли

да законска акта која се односе на војску разматра и усваја парламент, посредством Одбора за законодавство, док је доношење подзаконских аката најчешће у надлежности министра одбране.

Буџет

Буџет је врло важан механизам парламентарне контроле војске, јер се доношењем закона не исцрпљују сва средства контроле. Парламент је управо онај орган који најнепосредније и најцеловитије врши надзор и над расподелом и потрошњом буџетских средстава, при чему издвајања за војску у свим државама света представљају значајну ставку. Одбори за буџет су она тела у парламенту у којима се врши усклађивање између армијских потреба и државних могућности, и то кроз расправу чланова одбора и стручних финансијских служби из војске, пре него што се тај проблем изложи општој дебати и усвајању предлога у парламенту. При томе је важно напоменути да наведене земље из окружења и источне Европе нису улазиле у процес транзиције и реформе система одбране без обезбеђења значајних финансијских средстава неопходних за професионализацију и модернизацију војске, као и за социјално збрињавање вишка војног кадра. При томе се показало да је буџетирање, и на тај начин демократска контрола војске, значајан инструмент усмеравања њеног даљег развоја и да је увек двосмеран процес: с једне стране рестрикција, а с друге стране – улагање у безбедну будућност.

Кадровска политика

Иако то код нас није пракса, у неким западним земљама разматрање кандидата и постављање високих службеника у министарству одбране, као и именовање генерала, у надлежности је парламента, али је у већини случајева то у надлежности владе.

Омбудсман

Иако није заступљен у пракси свих западних земаља, у парламентарној контроли војске вредан пажње је – омбудсман. Већ је поменуто да парламенти Немачке, Холандије и Шведске именују омбудсман, који може бити опуномоћеник парламента за притужбе свих грађана на рад свих органа управе (на пример, у Нигерији је он комесар за јавне жалбе) или уско специјализован само за оружане снаге (на пример, у Савезној Републици Немачкој)⁶.

⁶ Погледати опширније у материјалу „ВОЈНА ПРАВНА СЛУЖБА У САВЕЗНОЈ НЕМАЧКОЈ“, Београд, јун 2004. стр 10–12.

Омбудсман прима усмене и писмене жалбе свих припадника оружаних снага без обзира на чин, положај и статус или било ког грађанина који се жали на понашање конкретног припадника војске или војног органа. Овај опуномоћеник може имати своје просторије за рад у самом парламенту или изван њега. На основу истраге коју спроводи по сваком конкретном случају има право да саслушава све актере на које се притужба односи, укључујући и начелника Генералштаба и министра одбране, без посебног овлашћења парламента. О резултатима своје истраге сачињава извештај који подноси парламенту, који онда доноси одлуку да га публикује у јавности. Омбудсман, за разлику од инспектората и судова, нема могућности да изриче одређене дисциплинске и казнене мере и санкције, јер је његова функција више моралне природе.

Дакле, парламентарна контрола односи се на систем одбране у целини, а не само на његове оружане снаге или само на војску. То је и аргумент више да се добро промисли о називу планираног Закона о цивилној контроли Војске, поготово имајући у виду напред изнета запажања и ставове, јер је можда много сврсисходније донети Закон о демократској контроли система одбране, чији је саставни део и војска.

Досадашње активности ка демократској контроли Војске СЦГ

У Србији и Црној Гори до сада је предузет један број мера и активности на политичком и законодавном плану, које тек требају да дају конкретне резултате. Примера ради, у Уставној повељи, као највишем правном акту државне заједнице Србије и Црне Горе, наглашен је став да „Србија и Црна Гора има војску која је под демократском и цивилном контролом“. Даља операционализација овог става разрађена је у изради нових Закона о цивилној контроли војних обавештајних и безбедносних служби, Закона о контроли промета наоружања и војне опреме, Закона о учешћу професионалних припадника управе и Војске СЦГ, особља цивилне заштите и запослених у органима управе Савета министара у мировним мисијама и другим активностима у иностранству, те у нацртима нових Закона о одбрани и Закона о Војсци, чиме се стварају непоходни предуслови да Скупштина Србије и Црне Горе и њени органи и радна тела остварују своју централну улогу у вршењу надзора и контроле над Војском и осталим субјектима система одбране и сектора безбедности у целини. Важно је нагласити да војни експерти сматрају да би, у складу са искуствима из страних земаља, институт демократске контроле Војске требало темељно разрадити у оквиру поменутих Закона о одбрани и Закона о Војсци, те да нема потребе за доношењем посебних закона о овој области. Међутим, уколико чланови Одбора за одбрану и безбедност Скупштине СЦГ не буду тог мишље-

ња, приступиће се изради посебног закона о овој области. Има заговорника институције омбудсмана који, такође, сматрају да би његово институционално увођење у правни и политички систем државне заједнице требало пропатити доношењем посебног Закона о омбудсману. Све то актуелизује стару правничку дилему која се своди на питање – да ли квантитет закона значи и квалитативни помак у законодавству или се у шуми закона многе корисне замисли разводњавају? То ће, без сумње, бити дилема која ће у наредном периоду стајати и пред нашим парламентарцима и ОЕБС-ом, који су се ангажовали у припреми посебних студија на ову тему.

Затим, Уставном повељом државне заједнице Србије и Црне Горе извршена је подела овлашћења у области одбране између Врховног савета одбране, Савета министара и Министарства одбране. Врховни савет одбране и Савет министара су специфика нашег политичког система, без могућности за поређењем са страним искуствима. Колективни механизми врховне команде над војском, као што се може видети из праксе појединих западних земаља, нису честа појава, јер је врховни командант, на основу Устава, у републикама обично премијер, ређе председник републике, а у монархијама - монарх. Код наших теоретичара политичког система постоји критичан однос према институту колективног врховног командата, на основу негативног искуства из недавне прошлости када се колективно председништво СФРЈ, као врховни командант, показало неспособним да спречи избијање и оконча рат на простору бивше Југославије. Али, да тај механизам, за разлику од поменутог искуства, може бити и успешан, показује управо пракса и систем организације Врховне команде Северноатлантског савеза, па су то све искуства која треба имати у виду пре изрицања коначног вредносног суда. Чињеница је да Уставном повељом институционализована цивилна контрола Војске, јер се на свим функцијама државне заједнице Србије и Црне Горе, од Врховног савета одбране, преко Савета министара, па све до Министарства одбране на чијем је челу цивил, остварује ефикасна контрола и цивилни надзор над Војском, као прва претпоставка за знатно шири демократски надзор над системом одбране, који ће се, надамо се, у скорој будућности изградити.

Након што су више деценија системом одбране управљали професионални војници, наговештајем предстојећих демократских промена у Министарству одбране сматрало се довођење цивила на место министра одбране. Затим је уследило функционално и командно претпочињавање Генералшаба Војске Министарству одбране СЦГ, а у наредном периоду очекује се спровођење организацијских промена које ће наш систем одбране саобразити моделима демократских земаља, чланица Северноатлантског савеза. Дакле, након демократских промена у СЦГ, и изградње већег степена поверења, па и партнерских односа са суседима, од наше земље и Војске очекује се већа уло-

га у изградњи безбедносне архитектуре у региону и активно учешће у колективним институцијама за очување и изградњу мира у свету. Након распада биполарне поделе света, на основу процене о новој врти безбедносних ризика и претњи у 21. веку, у Србији и Црној Гори отпочео је процес потпуне трансформације система одбране и значајног смањења бројне величине мирнодопске Војске, као и процес усклађивања организације Министарства одбране и Генералштаба Војске са савременим организационим решењима која се примењују у европским државама. Тај реформаторски процес добија све организованiju форму покретањем процеса израде Стратегијског прегледа одбране, који ће послужити као основ за дугорочно планирање у систему одбране и за изградњу знатно мање, али мобилније, боље опремљене, обучене и ефикасније професионалне Војске СЦГ.

Доношењем Закона о службама безбедности и њиховим стављањем у надлежност председника Савета министара, ове службе су стављене под цивилну контролу и створени су значајни предуслови за изградњу потребног нивоа отворености и транспарентности у сектору безбедности.

Најновијим изменама Закона о Војсци, управо на предлог невладиних организација из цивилног сектора, омогућено је право на приговор савести, а на основу елемената садржаних у претходно донетој Уредби о цивилном служењу војног рока. У нацрту новог Закона о Војсци, опет на захтев цивилног сектора, предвиђено је знатно смањење војног рока и цивилног служења војног рока, а по први пут је понуђена могућност војним обвезницима у дијаспори да откупе обавезу служења војног рока у матици.

Измештањем рачунског центра из Генералштаба Војске Југославије у Министарство за одбрану, стварањем Управе за буџет при МО и применом новог модела прорачуна војних трошкова у коме су транспарентни сви издаци до нивоа чете, тј. појединачног војника, створени су услови да Савет министара и парламент државне заједнице Србије и Црне Горе имају пуну контролу над војним буџетом.

Ради пуне координације послова и задатака у процесу реформе система одбране и стварања материјалних претпоставки за његову реализацију извршено је формирање: Одбора за координацију реформе система одбране у Министарству одбране и Фонда за реформу и на том плану је интензивирана војно-дипломатска и међународна војна сарадња.

Нацрт Закона о демократској и цивилној контроли Војске Србије и Црне Горе

Док је у већини развијених западноевропских држава пракса да се демократској контроли војске посвети пажња у уставу, закону о одбрани и закону о Војсци, Србија и Црна Гора се определила да, пре

доношења устава државне заједнице и усвајања нових Закона о одбрани и Закона о војсци, приступи изради посебног Закона о демократској и цивилној контроли Војске СЦГ. Као што је већ речено, иницијатива је потекла од Одбора за одбрану парламента СЦГ, а непосредни реализатор посла била је трочлана група научника из невладине организације Центар за цивилно-војне односе. Иако је неспорно овај Центар иницирао више корисних расправа на ову тему, у сарадњи са ОЕБС-ом и Скупштином Србије и Црне Горе, ипак се чини да је тим за израду овог нацрта закона свакако требало да укључи и представнике Одбора за одбрану Скупштине СЦГ, Министарства одбране СЦГ и Војске СЦГ, Одбора за безбедност и одбрану скупштина република чланица, управа за одбрану република чланица државне заједнице, научних института, других невладиних организација, итд. На тај начин, уверени смо, били би превазиђени извесни недостаци, недоречености, па и парадокси које поменути нацрт садржи.

Примера ради, у члану 2 Нацрта се каже: „Демократска и цивилна контрола Војске заснива се на начелима уставности и законитости, поштовања људских и мањинских права и грађанских слобода, уставом утврђеног положаја државних органа у систему поделе власти...“ Међутим, све што следи из члана 3, став 2, у делу са седам изричитих забрана, своди се на грубо кршење основних људских и политичких права и слобода грађана. Тачније, чланом 3, став 2, обезбеђује се „политичка, интересна и идеолошка неутралност органа и институција Војске“, читавим низом забрана: 1. забраном утицаја на рад и одлуке цивилних власти“, што је у супротности са самим процесом доношења одлука и са унутрашњим руковођењем у систему одбране, где војни стручњаци имају обавезу и дужност да са становишта струке упозоре цивилне руководиоце, у првом реду министра одбране, али и чланове Врховног савета одбране или Одбора за одбрану Скупштине СЦГ на извесне недостатке у планирању војних потреба и снага и у управљању људским и материјалним ресурсима, што је, без сумње, утицај, али позитиван, на рад и одлуке цивилних органа власти. Затим, док је забрана деловања политичких партија и покрета у Војсци сасвим оправдана, то се не би могло рећи за став под 4, који се односи на „забрану присуствовања припадника Војске у униформи страначким, политичким и верским скуповима“. То би значило да би, када на пример, страни државник долази у посету нашој земљи, што је политички догађај највишег нивоа, гардистима и војном оркестру требало забранити присуство у униформи том политичком скупу.

Следећи логику те забране произилази да официри Војске СЦГ, укључујући и начелника Генералштаба, не би требало да се појаве у униформи при полагању венаца највећих страначких и државних лидера на Гроб незнаног јунака или при прослави Колубарске или Цер-

ске битке, прославе српске или црногорске државности, итд. Врхунац кршења међународних норми, пре свега Опште декларације о правима човека, коју је усвојила Генерална скупштина УН 1948. године и Пактова о основним грађанским и политичким правима и слободама, представља став 5. „забраном испољавања сопствених политичких, идеолошких и верских уверења у раду“. Ова крајње недемократска творевина креатора Нацрта поменутог Закона установљава две категорије грађана: грађане који су на одслужењу војног рока и грађане који су у надзорним и контролним телима – којима је све допуштено; и грађане који су професионални официри, подофицири, војници по уговору и цивилна лица запослени у органима и институцијама Војске – којима су забрањена основна људска права, као што је право на слободу мисли, говора и вероисповести. На то се односи и забрана бр. 6, којом се: „забрањује уношење политичких, идеолошких и верских садржаја у програме обуке припадника Војске, односно коришћења политичких, идеолошких и верских симбола и обележја“. Нема развијеније демократске државе на свету која у свој програм обуке не убацује политичке садржаје. Узмимо за пример Бундесвер, који има организовану политичку наставу не само за све професионалне припаднике оружаних снага Немачке, већ и за војнике на одслужењу војног рока. Политичко-историјско образовање служи припадницима оружаних снага Немачке да упознавањем сопствене и европске историје изграде вредносну скалу у оцењивању политичких питања, схвате узроке рата и насиља, сврху употребе оружаних снага и последице могућих мисија. Рецимо, теме политичких радионица Бундесвера у 2002. години биле су: Оружане снаге и демократија, Грађанин у униформи, Армија парламента (интеграција Бундесвера у парламентарне институције, на основу Устава), Заслуге Бундесвера у бројним мисијама и хуманитарним акцијама широм света, итд. Из тога јасно произилази да развијене државе не ограничавају политичка права својих припадника оружаних снага, него их проширују интеграцијом у демократске институције државе и усмеравају редовном едукацијом на свим нивоима. Код нас је, нацртом овог закона, тај процес управо обрнут.

Не знамо да ли су креатори забране ношења различитих симбола схватили, али под њихов удар би потпао не само крстић или полумесяц на ланчићу запослених у Војсци, већ и двоглави орао или лав са грба државне заједнице и грбова република чланица СЦГ, јер су то симболи са, не само хералдичким, него и историјским и државним значајем, али имају и своју идеолошку и политичку конотацију, а можда би се ова забрана односила и на звиезде-петокраке којима се означавају чиновни у Војсци, јер би могао да се утврди и њихов идеолошки, политички, али и верски садржај. Да до таквог апсурда забрана не иду ни много демократскије земље од наше, може да послужи

пример државне заставе и војних обележја армије САД. Овом списку треба прикључити и 7. забрану „коришћења синдикалног и професионалног удруживања и деловања припадника Војске за остваривање интереса противних законским циљевима синдикалног и професионалног удруживања.“ Дакле, зато што постоји оправдана бојазан цивилног друштва од оружане или синдикалне побуне Војске или, у крајњем, војног пуча, а приоритет се забрањује припадницима Војске право синдикалног и професионалног удруживања! Синдикати припадника оружаних снага и њихово професионално удруживање и окупљање је, иначе, позитивна пракса у свим демократским земљама света. А код нас, већ годинама, припадници Војске своју децу не могу да обрађују новогодишњим пакетићима, не постоје касе узајамне помоћи, нити синдикалне набавке намирница по повољнијим ценама. Непостојање синдиката запослених у МО СЦГ аутоматски значи да се ти социјални интереси артикулушу негде другде, што може озбиљно да дестабилизује постојећи систем безбедности. Уосталом, има ли смисла говорити о професионализацији Војске, ако јој се забрањују професионална удружења?

Нацрт овог закона садржи и низ корисних и прихватљивих одреби које се односе на надлежности Одбора за одбрану Скупштине СЦГ, у члану 10, од тачке 6 до 14, али и новине, које предвиђају проширење надлежности тог Одбора на оно што је до сада било у надлежности извршне власти, пре свега министра одбране (члан 10. од тачке 14 до тачке 18) и судске власти (члан 21 и члан 22). Такође, непрецизно се дефинишу надлежности Врховног савета одбране у члану 14, Савета министара у члану 15. и министра одбране у члану 16, изостављањем Министарства одбране које је непосредно надређено органима и институцијама Војске, што, вероватно, проистиче из непознавања система унутрашњег руковођења системом одбране и командовања јединицама и установама Војске Србије и Црне Горе у рату и миру.

Закључак

С обзиром на значај ове области, наведеним активностима и иницијативама, као и другим чије је спровођење у току, стварају се услови за успостављање квалитативно нових цивилно-војних односа који треба да обезбеде пуну транспарентност војног сектора и могућост цивилног надзора над пословима одбране. У том процесу свеобухватне демократске контроле система одбране, уз ангажовање субјеката парламентарне или цивилне контроле, неопходно је и ангажовање стручне и најшире јавности. Стога би иницијатива за доношење посебног закона у овој области била још садржајнија уколико би се односила на демократску контролу система одбране, а не само на демократску и цивилну контролу Војске Србије и Црне Горе.

1. The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, OSCE Yearbook, Kluwer Academic, New York, 2003.
2. Misco Document on the Human Dimension 1991, OSCE, 1991.
3. Victor-Yves Ghebali: Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, OESC, 1994, Sections VII and VIII (Democratic control and USE of Armed forces), DCAF DOCUMENT No.3, Geneva, February 2003.
4. Working group information, Ten years after: Democrations and Security challenges in South Eaast Europe, National Defence Academy Vienna, 2001.
5. Правни аспекти реформе система одбране, Институт за упоредно право, монографија бр. 154, Београд 2004.
6. Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага и Интерпарламентарна унија (Приручник за посланике бр. 5), Београд, 2003.
7. Мирослав Хаџић (приређивач), Демократска контрола војске и полиције, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2001
8. Мирослав Хаџић (приређивач), Цивилна контрола војске и полиције, Медиа центар, Београд, 2000
9. Biljana Vankovska: Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality, DCAF and CCMR, Beograd, 2001.
10. Војна правна служба у Савезној Немачкој, МО СЦГ, Београд, 2004.
11. Лист „Војска“, чланци Чедомира Поповића о демократској контроли.