

ДЕМОКРАТСКА ЦИВИЛНА КОНТРОЛА ВОЈСКЕ СА СТАНОВИШТА ДРЖАВНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Mr Славољуб Ристић, потпуковник¹

Mr Слободан Мишовић²

Dr Радован Каркалић³

При дефинисању и успостављању цивилно-војних односа у демократски развијеним друштвима важе одређени фундаментални принципи. Обично се ту потенцирају три основна принципа: супремација цивилне власти над војном, уважавање професионалне компетенције војске и немешање војске у политику и политике у надлежности војске. У раду су приказани облици демократске и цивилне контроле војске, услови за остварење ефикасне демократске контроле и тенденције њеног даљег развоја. Евидентно је да преображај демократских цивилно-војних односа и управљање њима и даље представља велики изазов за многе државе. То нарочито важи за земље у транзицији ка демократији и за ратом разорена и постконфликтна друштва. Демократском и цивилном контролом војске (ДЦКВ) повећавају се транспарентност, отвореност у области одбране и изграђују адекватни механизми контроле војске и осталих елемената система одбране. То је допринело развоју ДЦКВ и правилнијем поступању учесника у цивилно-војним односима, иако много тога није нормативно регулисано или је регулисано само начелно. У свему томе државне институције имају веома значајну улогу, коју до сада нису испуњавале у потребној мери.

Кључне речи: *војска, демократска и цивилна контрола, државне институције.*

¹ Аутор је запослен у Управи за школство, Министарства одбране.

² Аутор је запослен на Факултету безбедности у Београду.

³ Аутор је запослен у Техничком опитном центру у Београду.

Појмовно одређење демократске цивилне контроле војске

Предуслов за изградњу демократске контроле војске јесте владавина закона, политички консензус око националних циљева и изградња стабилних институција друштва. Изградња војске у наведеном друштвеном амбијенту подразумева не само надзор над војском, него и изградњу сарадње између јавности државних органа и војске. У литератури на енглеском језику „*Democratic (and civil) control of armed forces*“, односно „*Демократска и цивилна контрола војске*“ обично се не налази реч „цивилна“ па је тај део текста зато стављен у загради. Због тога што у српском језику, енгл. реч „control“ има вишеструко значење (1.а. надзор, проверавање, надгледање. б. особе или установе које врше надзор. 2. моћ, превласт, владање нечим, примедба уредника), назив је споран. Појам „контрола“ обрађен је у ужем и у ширем смислу. Страни аутори под појмом контрола војске подразумевају активности управљања војском, а не само буквалну контролу војске. С једне стране, ради се о систему управљања војском од стране државних и цивилних институција, с друге стране, реч је о буквалној контроли војске.

Демократска, као атрибут у синтагми односи се на установљене односе у држави, односно подразумева демократски начин уређености тих односа, у којима је једна од њених функција и контрола. Земље са демократским обликом уређења, без обзира на то да ли се ради о парламентарним демократијама, председничким системима или уставним монархијама, концепт демократије заснивају на принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску власт. Наведене институције у својој надлежности имају инструменте *демократске контроле војске*, па се овај појам односи на целокупни јавни сектор, не само на представнике демократски изабраних органа власти у друштву, него и на невладине организације, научне организације и медије, у крајњем, непосредно на грађане у целини. У том систему, неспорно, најважнију улогу има парламент и његови одбори и комисије или посебно основани институти (омбудсмани). Већи део активности, који су у домену демократске контроле војске, чине правну контролу.

Цивилна, као атрибут у синтагми, односи се на невојну сферу, односно подразумева да контролу реализују цивилни органи. У литератури је неретко присутно да се на цивилну контролу војске гледа као на отворен процес размене информација о војним питањима између највиших државних органа и руководства војске. С тим у вези, неопходна је шира елаборација појма „цивилно“, од „цивилног друштва“. Присутан је став да је овај појам тек одавно ушао у јавну употребу, иако у политичкој мисли датира још од римског доба и идеје *civilis societas*, где реч *civis* значи грађанин/грађанка, а *societas* значи друштво. У римско доба овај термин имао је другачије значење него данас – означавао је

истовремено и државу и друштво. У 17. и 18. веку, у време зачетка поделе на грађанско друштво и државу и појединца, грађанин добија двоструку улогу: једну, коју има у друштву као грађанин и приватна особа и другу, коју има у друштву као држављанин и јавна особа. Ренесанса овог појма, односно његов повратак у јавни живот десила се након слома комунизма у Источној Европи 1989. године, односно преласком бивших комунистичких земаља из једнопартијске диктатуре у демократију. Не постоји стандардизована дефиниција о томе шта је цивилно друштво, али постоји сагласност око два основна принципа о томе шта цивилно друштво није. Прво, цивилно друштво није део државе, владе или државног апарата. Друго, цивилно друштво није тржиште, значи није комерцијално и стално искључује учеснике који стварају профит. У складу с тим, често се за цивилно друштво каже да је „трећи“ или „непрофитни сектор“, што га ставља негде између државе или поред ње и тржишта.

Ово цивилно друштво је несумњиво и политички концепт јер укључује групе које мисле да утичу на друштвено-политичке промене. Аутори цивилног друштва могу да дођу у сукоб са носиоцима власти у држави када су њихови социјални, економски или политички интереси супротстављени интересима заједнице или интересима грађана. Постојање цивилног друштва у једној држави значи да оно има потенцијала и капацитета да утиче на добру управу (*good governance*). Добра управа укључује државу у структуре власти, али посредно обухвата и приватни сектор и организације цивилног друштва. Добра управа подразумева постојање поверења и дијалога власти и грађана, као и легитимну политичку партиципацију грађана изван формалних облика демократије (периодични избори и референдуми). Зато је постојање цивилног друштва фундаментални део добре управе.⁴

Појмом цивилно друштво означава се специфичан скуп друштвених комуникација и социјалних веза социјалних институција и друштвених вредности, чија је полазна тачка и главни учесник – грађанин. То је друштво грађана и њихових асоцијација у којем аналитичари могу разликовати три нивоа: грађани као појединци – индивидуе, удружења, односно асоцијације грађана и асоцијације асоцијација. Најважнији колективни актери цивилног друштва су удружени грађани (асоцијације), грађанске установе (институције) и друштвени покрети.

Нема знака једнакости између демократске и цивилне контроле војске. Појам цивилне контроле произлази из појма демократске контроле, што значи да је нижи с обзиром на степен општости. Углавном, односи се на контролу оружаних снага (војске) од стране цивила, како појединца у улози врховног команданта (председник државе, председник владе и слично), односно министра одбране, тако и на различита државна тела која се баве питањима одбране, а у којима су бројнији цивили (Савет за одбрану, Министарство одбране), затим на различите савремене и сталне комисије и ин-

⁴ Цивилна контрола оружаних снага: *Зборник радова*, СШОНИД, ИРВ, Београд, 2001.

спекцијска тела. Страни експерти истичу да је демократска контрола, сама по себи, и цивилна, док цивилна контрола не мора бити и демократска. Пример за ово су ауторитарни режими, деспотије и анархије у којима цивили контролишу војску и стављају је у функцију тоталитарне владавине људима.

На основу претходних разматрања може да се изведе више дефиниција од којих би најопштија могла да буде: демократска контрола је функција управљања војском од стране надлежних, демократски изабраних органа власти, на закону утемељено стицање увида у стање, оцена тог стања и предузимање мера. Овом дефиницијом делимично је запостављен значај цивилне контроле те би потпунија дефиниција могла да буде: демократска и цивилна контрола су непрекидан процес уређења односа између друштвених елемената и војске, уз супремацију цивилне власти и ефикасну потчињеност политички неутралне војске цивилним, демократски изабраним органима. Наведена дефиниција има своје полазиште у разматрањима Хантингтона⁵, где се наводе три основна принципа цивилне контроле (оружаних снага):

- супремација цивилне контроле војске с обзиром на војну власт и ефикасна потчињеност војске цивилном правном врховном команданту;
- признавање и прихватање професионалне компетентности и аутономије професионалаца у њиховој стручној сфери и
- деполитизација и минимизација мешања војске у политику и политичке интервенције у стручна војна питања.

Примаран аспект демократске и цивилне контроле садржан је у контроли (ограничењу) употребе силе и контроли расподеле и трошења финансијских средстава која се додељују војсци. У коректном дефинисању синтагме „Демократска цивилна контрола војске“, неопходно је одредити према вишем појму којем она као функција припада. То се може учинити двојачко. Прво, војска као систем, може да се посматра као подсистем друштва и у том смислу њена контрола као контрола једног од подсистема државне заједнице. Друго, војска може да се посматра као један од подсистема одбране заједнице и у том смислу да се утврди њена контрола.⁶

Основни принципи цивилно-војних односа

При дефинисању и успостављању цивилно-војних односа у демократски развијеним друштвима важе одређени фундаментални принципи. Обично се наводе три основна принципа:⁷ супремација цивилне власти над војном вла-

⁵ Ханингтон, С. П.: *Војник и држава*, ВИЗ, Београд, 2002.

⁶ Стојковић, М. и Јефтић, З.: *Демократска контрола Војске*, саветовање, Управа за политику одбране, Београд, 2001.

⁷ Тодоровић, С.: *Цивилно-војни односи*, ВИЗ, Београд, 2004.

шћу, уважавање професионалне компетенције војске и немешање војске у политику и политике у надлежности војске. О начелу супремације цивилне власти над војном влашћу, мишљења су често веома различита, од става да цивилна власт мора да буде апсолутно изнад војне власти, у сваком погледу, до става да цивили не могу да буду изнад војске, јер то значи пропаст војске и основних принципа на којима почива војска. Супремација цивилне власти у односу на војну власт огледа се у специфичности доношења уставних начела, глобалних доктринарних докумената и одлука и законских прописа у сфери безбедности и одбране. Цивилну страну чине три нивоа власти: врховни командант, односно команда, парламент и влада са тачно разграниченим надлежностима. Генералштаб, као највиши оперативни орган војске, у стручним смислу припрема предлоге докумената и одлука и доставља их МО. Министарство одбране, након разматрања докумената и евентуалних одређењих корекција, доставља иста влади на усвајање. Зависно од карактера докумената, влада их усваја чиме им даје извршну снагу, или их доставља парламенту на усвајање. Парламент је састављен од демократски изабраних представника народа, у његовој надлежности су најважније одлуке из сфере одбране. У парламенту су од посланика и функционера формиран одбори и комисије за одбрану. Одбор може и има право да позове представнике МО и генералштаба да образложе и бране донете одлуке и оне које су поднесене. Начин усвајања предлога одбор доставља парламенту на расправу и евентуално усвајање.⁸ О цивилно-војним односима, као и положају и улози војске, разматрало се од најранијих времена. Антички грчки мислиоци Платон⁹ и Аристотел¹⁰ у својим делима анализирају међузависност војних и цивилних установа, положај и улогу војске као елемента државне структуре и структуре власти, с тим у вези тематика цивилно-војних односа једно је од ретко заостављених подручја научног проучавања. Тако до данашњег дана није развијена разноврсна, општеприхватљива теорија тог проблема, нити су прецизно разграничени појмови цивилне и војне сфере друштва. У последњој деценији прошлог века, овој проблематици и у теорији и пракси приступа се садржајније, темељно и непрекидно.

Потешкоћу у проучавању цивилно-војних односа представља њихова природа и релативна независност од академске политике. Тајност ове области „јавних“ послова у неким земљама израженија је него у другим, односно разликује се од земље до земље, мада нигде није лако доћи до података о цивилно-војним односима. Тајност цивилно-војних односа произлази из психолошких и социолошких односа. Психолошки разлог лежи у чињени-

⁸ Хаџић, М.: *Демократска контрола војске и полиције*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.

⁹ Платон: *Држава – Закони*, БИГЗ, Београд, 2003.

¹⁰ Аристотел: *Политика*, БИГЗ, Београд, 1991.

ци да рат представља несвакидашњи и противречан преокрет нормалног стања. Социолошки разлог огледа се у издвојености професионалног војника и ратника од осталог дела друштва, што је упечатљива карактеристика војне професије уопште. С тим у вези, војска је више одвојена од токова друштвеног живота, него друге професије. Ово су неки од узрока за релативну теоријску запостављеност овог подручја, што рат прекида јер ангажује релативно цео људски и материјални потенцијал друштва.¹¹

Војска је државни орган, који у систему државних органа има своје место и одговорност. Њене обавезе су једино према држави па она стога мора бити политички неутрална према политици и политичким лидерима који су на државним функцијама. Спекторски каже: „Док политичари вичу, она (војска) ћути“. Из тих разлога, војска се у Француској назива „великим мутавцем“ (*la grande muette*). Драстичан облик примене оваквог става према војсци јесте лишавање њених припадника активног бирачког права и пасивног бирачког права. Но, деполитизација војске не значи да њени припадници треба да буду лишени политичких знања. Напротив, војни професионалци мора да имају и политичка знања, како би могли да схвате природу војске као друштвене организације и друштвеног и политичког окружења у којем ће се војна сила употребљавати. Без знања из политичких наука није могуће поуздано процењивати војно-политичку и безбедносну ситуацију у којој се војно делује или се предвиђа војно деловање. Војни професионалац мора да познаје уставни систем државе и начин његовог функционисања, као и положај војске у том систему. У тој области нема неутралности. Таква политизација, уколико се стицање и поседовање политичких знања тако може квалификовати, саставни је део професионализације војног занимања. Деполитизација војске подразумева прописивање и поштовање следећих мера: 1. забрану рада политичких странака у војсци; 2. забрану чланства војних лица у политичким странкама; 3. искључивање војних лица (припадника војске) из политичког одлучивања.

Начело *подређености војске званичним цивилним властима* основна је одредница положаја војске у демократском друштву. Супротан однос, кад нема цивилне контроле над војском или кад је она неефективна назива се *преторијанизам*. Цивилна контрола над војском постоји само кад је војска (официрски кор) у потпуности потчињена цивилном органу. Та потчињеност изражава се тако што о примени оружаних снага, војне силе, одлучује држава преко цивилних органа. Политичке одлуке и глобалне циљеве у вези са војском утврђује држава, док се војно руководство бави питањима везаним за војну професију. Ово начело један је од услова и јамство демократског политичког поретка. Управо због тога што је функција војске да брани државу, војска сматра да јој према том основу припада и право да одређује др-

¹¹ Смисао реформе сектора безбедности, Београд, 2004.

жавни интерес. Незаобилазан задатак цивилне власти јесте да ограничи војну аутономију пропорционално дефинисаним задацима који су у функцији безбедности и одбране. Она мора предузети неопходне мере да се војсци обезбеди достојна и примерена материјална позиција у друштву, из које ће произаћи одговарајући друштвени и морални углед преко потребан за обављање тешке војне професије.¹² Коначно, професионализам у војсци подразумева деполитизацију војске. Војска је намењена за остваривање националних интереса па са тог становишта њен професионални кадар не може да буде у одређеним политичким странкама и да се залаже за спровођење циљева одређених странака.¹³ Наравно, припадници војске су, такође, и грађани и имају право гласа па се на изборима они, у суштини, као појединци опредељују за одређену странку. То је њихов лични став и право које им се ни на који начин не може спречити, али не смеју јавно то да заступају, ни речима ни било каквим активностима.¹⁴ Поред тога, политичке странке не смеју да се мешају у надлежности војске, нити било каквим активностима да покушају да привуку војску, делове војске или појединце ради остваривања својих политичких циљева помоћу војне силе. О томе говори „Кодекс понашања за политичко-војне аспекте безбедности“, који су усвојиле државе учеснице Конференције о европској безбедности и сарадњи (КЕБС) и који је ступио на снагу 1. јануара 1995. године.¹⁵

У тачки 25, стоји обавеза свих држава чланица да обезбеде да њене оружане снаге буду политички неутралне, а у тачки 37, назначено је да државе чланице неће користити оружане снаге ради ограничења људских или грађанских права појединаца или представника група, нити ће их лишавати њиховог националног, верског, културног, језичког или етничког идентитета. Цивилна контрола и војна субординација огледају се у ефикасности и обезбеђују да официрски кор буде измештен ван партијске политике, посебно од унапређења и постављења официра, сходно партијској опредељености.

Услови за остварење ефикасне демократске контроле

Ефикасност демократске контроле војске подразумева реализацију постављених циљева и предузимање адекватних мера за успешну реализацију планских активности и обезбеђење захтеваног стања у војсци и за унапређе-

¹² Гордић, М.: *Цивилна контрола и медијска слика Војске Србије и Црне Горе*, стручни рад, Београд, 2007.

¹³ Meiden, A.: *Public relations*, Прометеј, Нови Сад, 1993.

¹⁴ Holt, Reinhart & Winston: *Managing public relations*, Gruning and Hunt, New York, 1984.

¹⁵ *Кодекс понашања за политичко-војне аспекте безбедности*: Београд, 1995.

ње и даљи развој цивилно-војних односа. Од теоретичара који су се бавили остварењем ефикасне демократске контроле Војске посебно је значајан Џефри Симон са својим ставовима у студији *Цивилно-војни односи Централне Европе и НАТО експанзији* из 1995. године. Он је поставио четири неопходна услова за ефективну цивилну контролу војске, који су уједно и смернице за земље „младе демократије“, односно бивше комунистичке земље. То су:

1. неопходно је у уставу или уставним амандманима недвосмислено дефинисати надлежности председника државе и председника владе (премијера и министра одбране). Законима се дефинишу надлежности за време мира, кризних ситуација и прелаз на ратно стање, односно командовање војском, контролу војске, постављење највиших официра и постављење службеника цивилне одбране;

2. неопходно је да парламент обавља контролу војске путем ефикасне контроле наменске расподеле војног буџета. Неопходна је његова улога у одлучивању о употреби војске у кризним ситуацијама и у рату;¹⁶

3. контрола војске од стране владе подразумева контролу генералштаба и војних команданата преко цивилног министра одбране. Контрола подразумева увид у расподелу буџета система одбране, стратегијско планирање, војну структуру и размештај команди и јединица и развој војске и

4. обнављање угледа војске огледа се у њеној ефективности као институције друштва. Војска треба да буде под ефикасном националном контролом. Увежбаност и опремање војске мора да буде примерено времену и потребама одбране земље.

Ставови Џефрија Симона многим су основа за даљу разраду демократске контроле војске. За ефикасну демократску контролу војске неопходно је да буду испуњени општи и посебни услови¹⁷. Општи услови су следећи: успостављање демократске власти, стварање правне државе, законско функционисање вишепартијског система са легалном сменом власти и дефинисање људских права и слобода уставом и обезбеђење поштовања истих.

Поред општих услова неопходно је остварити и следеће посебне услове:

1. *Потпуно и прецизно дефинисати и размотрити овлашћења председника државе, владе и министра одбране с обзиром на устав, закон о одбрани и војсци и друге подзаконске акте.* Не сме да буде недефинисана ни једна ситуација која је битна за реализацију законом дефинисаних активности и задатака војске, посебно систем руковођења и командовања у миру и рату, предузимање мера у кризним ситуацијама, проглашавање непосредне ратне опасности, увођење повишених мера оперативне оспособљености војске, руковођење системом мобилизације, упућивање снага у мировне мисије и друго.

¹⁶ Милетић, М.: *Комуницирање у новим медијским условима*, Јагодина, 1998.

¹⁷ Стојковић, М. и Јефтић, З.: *Демократска контрола Војске*, саветовање, Управа за политику одбране, Београд, 2001.

2. *Парламентарна контрола војске пропорционална са контролом буџета за одбрану.* Контрола буџета је основни и битан елемент демократске контроле војске, јер је са буџетом пропорционално условљена организација војске, планирање и успешна реализација активности и задатака војске. Контрола буџета подразумева планирање и одобравање буџета, контролу сврсисходности трошења новчаних средстава и евентуалну процедуру ребаланса буџета.

3. *Контрола генералштаба и команданата највиших војних формација од стране МО којим руководи цивилно лице.* Проверавају се суштинске поставке система одбране: дугорочно планирање одбране, структуре војске, планови развоја војске наоружања и војне опреме, глобална употреба војске у миру и рату и посебно у мировним мисијама, рад безбедносних и обавештајних служби, политика унапређивања и постављења виших официра и друго.

4. *Професионализам припадника војске на високом нивоу који развија углед војске и поштовање у друштву.* Ово подразумева високу обученост, сигурност и квалитет у реализацији задатака, спремност на извршавање свих задатака које поставља друштво и оданост друштву и народу, чиме се повећава сигурност грађана, а припадници војске стичу углед и друштвено поштовање. Оваквим деловањем је обезбеђено јачање институције демократске контроле војске, што је било предмет многих стручних расправа.

Демократска контрола војске – задатак је целокупног друштва. То што је прихваћена од припадника војске јесте схватање значаја демократске контроле војске, а припадницима војске то је средство за обезбеђење неопходног друштвеног статуса и заштита од политичког деловања партијских странака и од разних злоупотреба за било чије циљеве. Од наведених услова, приоритет јесте успостављање правне државе, односно успостављање правног оквира за демократску контролу војске. Међутим, у том процесу неопходно је да се буде рационалан у изради закона како у погледу квалитета, тако и квантитета који се могу применити у пракси. Примера ради, земље које су се прве одвојиле од СССР-а: Литванија, Летонија и Естонија желеле су, што пре, примену принципа демократске контроле војске. Створиле су законе, процедуре и правила који нису, у потпуности, могли да се примене у пракси.¹⁸

Цивилно-војни односи и демократска цивилна контрола

Демократска и цивилна контрола војске и осталих елемената система одбране значајни су показатељ демократски уређеног друштва, стварна тежња Србије и један од основних предуслова за њен улазак у међународне безбедносне и друге интеграције. Демократском и цивилном контролом повећавају се транспа-

¹⁸ Глишић, Ј.: „Прерасподела улога“, *Одбрана*, Београд, 2006.

рентност, отвореност у области одбране и изграђују адекватни механизми контроле војске и осталих елемената система одбране. У изградњи и јачању механизма демократске и цивилне контроле Република Србија поштује принципе и стандарде ОЕБС-а, искуства развијених демократија у земљама Европске уније и захтеве Програма „Партнерство за мир“. Да би се створиле неопходне претпоставке за успешну демократску и цивилну контролу, Република Србија је предузела одговарајуће мере и активности на политичком и законодавном плану.¹⁹

– Уставном повељом дефинисано је да је ВС под демократском и цивилном контролом;

– Уставном повељом прописане су надлежности институција Републике Србије које управљају системом одбране;

– усклађена је организација МО са савременим организационим решењима;

– Генералштаб ВС ушао је у састав МО, а функцију министра одбране обавља цивил;

– донет је Закон о службама безбедности, према којем су те службе стављене под демократску цивилну контролу;

– војним обвезницима омогућено је право на приговор савести;

– Законом о контроли промета наоружања и војне опреме створени су услови за демократску и цивилну контролу и надзор над прометом наоружања и војне опреме;

– остварени су контакти с релевантним институцијама и невладиним организацијама у земљи и иностранству које се баве проблемом цивилно-војних односа и организовани су бројни семинари и курсеви за обуку посланика и стручних служби у Скупштини Србије, МО и ВС;

– представници Републике Србије активно сарађују са Центром за демократску контролу оружаних снага у Женеви;

– створени су услови за значајнији утицај јавности и владиних и невладиних организација у области одбране.

Наведеним мерама и активностима створени су услови за успостављање квалитативно нових цивилно-војних односа којима треба да се обезбеди жељена комплементарност система одбране с демократским карактером Србије.

Стање демократске цивилне контроле војске у Републици Србији – нормативна регулатива

Област ДЦКВ у Републици Србији регулисана је следећим нормативним прописима. То су:

– Устав Републике Србије (усвојен у Народној скупштини, 30. септембра 2006),

¹⁹ MacDugal, R.: *Менаџмент у истраживању*, говор амбасадора Канаде у Србији полазницима семинара, Војна Академија, Београд, 2006.

- Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама (2003),
- Стратегија одбране државне заједнице СЦГ (2004),
- Бела књига одбране државне заједнице СЦГ (2005),
- Стратегијски преглед одбране (нацрт, 2006),
- Закон о одбрани (2007),
- Закон о Војсци Србије (2007),
- Закон о демократској и цивилној контроли Војске СЦГ (нацрт, 2005),
- Закон о учествовању професионалних припадника војске СЦГ, особља цивилне заштите и запослених у органима управе Савета министара у мировним операцијама и другим активностима у иностранству (2004),
- Закон о производњи и промету наоружања и војне опреме (1996),
- Закон о спољној трговини наоружања, војном опремом и робом двоструке намене (2005),
- Уредба о вршењу војне обавезе (низ докумената, 1994),
- Упутство о примени одредаба Уредбе о вршењу војне обавезе која се односи на служење војног рока у цивилној служби (2002) и
- Пословник Народне скупштине Републике Србије (2005, допуна 2007).

Чланом 141, Устава Републике Србије²⁰ дефинисано је да је Војска Србије под демократском и цивилном контролом. Уставом Републике Србије и законима дефинисана је проблематика демократске и цивилне контроле војске.

Чланом 4, Закона о одбрани²¹ дефинисано је да је Стратегијски преглед одбране Републике Србије полазни програмски документ којим се дефинише средњорочно планирање одбране, ефикасно управљање ресурсима одбране, транспарентност послова одбране и изградња претпоставки за демократску и цивилну контролу, професионализацију и ефикасност Војске Србије у спровођењу додељених мисија и задатака. У истом члану Закона о одбрани дефинисано је да је неопходно успоставити транспарентност у финансирању потреба одбране путем: предлагања, припрема, исказивања и контроле трошкова система одбране; приказивања циљева и задатака за које су неопходна одговарајућа средства; извештаја о наменском трошењу тих средстава и сталне контроле трошкова система одбране.

Демократска и цивилна контрола Војске Србије обухвата: контролу употребе Војске Србије и њен развој, интерну и екстерну контролу трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за обављање војних дужности у складу са законом.

Чланом 29, Закона о Војсци Србије²² дефинисано је следеће: Војска Србије је под демократском и цивилном контролом. Демократска и цивилна

²⁰ Устав Републике Србије: Службени гласник РС, бр. 98, Београд, 2006.

²¹ Закон о одбрани: Службени гласник РС, бр. 116, Београд, 2007.

²² Закон о Војсци Србије: Службени гласник РС, бр. 116, Београд, 2007.

контрола Војске Србије нарочито обухвата контролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом.

Нацртом закона о ДЦКВ, демократску и цивилну контролу Војске Србије обављају Скупштина Републике Србије, Заштитник грађана и други државни органи у складу са својим надлежностима, грађани и јавност. Будући да су на Нацрту закона о ДЦКВ радили представници државне заједнице СЦГ, он је, за данашње време, неприхватљив и неприменљив из следећих разлога:

- период у којем је израђен документ односило се на државну заједницу;
- евидентно је да је неопходно прерадити део нацрта са тачно дефинисаним надлежностима свих државних институција (председник, влада, а посебно скупштина и судови);
- неопходно је да се образује Одбор за одбрану, одреди председник, заменик и одређен број чланова (до десет чланова) из свих релевантних политичких структура;
- потребно је редесфинисати права и обавезе Одбора из своје надлежности.

Због тренутне сложене политичке ситуације (КиМ) државне институције посвећују недовољно пажње питањима развоја ДЦКВ у Републици Србији и не постоји политичко јединство у владајућој коалицији. Непостојање (неу свајање) закона о ДЦКВ има за последицу недефинисану улогу и надлежност државних институција у спровођењу ДЦКВ.

Карактеристике државних институција у Републици Србији

Системом одбране управљају различите институције Републике Србије, према надлежностима које су утврђене законом. Скупштина Републике Србије управљање остварује путем доношења закона, одлука и других аката и путем надзора над елементима система одбране, преко скупштинских одбора и комисија.

Као самостална држава Република Србија има обавезу да, сагласно савременим потребама и могућностима, изгради сопствени одбрамбени систем, а то подразумева доношење одговарајућих стратегијско-нормативних докумената. За сада имамо само нови Устав који садржи корпус правила из домена одбране којима се: признаје право на приговор савести (чл. 45); даје надлежност Републици Србији у области уређења и обезбеђења одбране суверенитета, независности, територијалне целовитости и безбедности земље (чл. 97, тач. 1 и 4); даје надлежност Народној скупштини да одлучује о

рату и о миру, проглашава ратно и ванредно стање, усваја стратегију одбране и доноси законе (чл. 99); даје надлежност председнику Републике Србије да у складу са законом командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије (чл. 112, ст. 2); даје надлежност Влади да утврђује и води политику, па тако и политику одбране, предлаже Народној скупштини законе и спроводи законе, па тако и законе у области одбране (чл. 123); утврђује одговорност министара, па тако и министра одбране, за свој рад и стање у, области делокруга министарства, Влади и Народној скупштини (чл. 125); утврђује основна надлежност Војске Србије, њена употреба ван граница и контрола (чл. 139, 140 и 141); утврђује надлежност за проглашење ванредног и ратног стања (чл. 200 и 201); утврђује могућност одступања од људских и мањинских права у току трајања ванредног и ратног стања (чл. 202). На овај начин уставотворац је јасно дефинисао основне циљеве система одбране (очување и одбрана суверенитета, независности и територијалне целовитости земље) и одредио његове најбитније субјекте, односно институционалне елементе (Народна скупштина, Влада, председник Републике и Војске Србије). Такав приступ, уосталом, карактеристичан је и за уставне текстове већине европских земаља. Међутим, Устав више не „рачуна“ на грађанина као фактора одбране јер одустаје од начела о његовом праву и обавези да се оспособљава и учествује у одбрани земље. То је било својствено и Уставној повељи државне заједнице СЦГ, тако да се очигледно ради о једном тренду као последици схватања да само професионална одбрана може успешно да одговори савременим безбедносним изазовима. Ти изазови се више не виде толико у могућности агресије, колико у неким другим видовима опасности као што су тероризам, организовани криминал, унутрашња побуна и друго.

Прописи о заштитнику грађана који се односе на заштиту и остваривање права грађана, примењују се и на професионалне припаднике Војске Србије. Неиспуњавање самог предуслова за изградњу демократске контроле војске представља велики камен спотицања у развијању ДЦКВ и огледа се у: владавини закона, политичком консензусу око националних циљева и изградњи стабилних институција друштва.

Председник државе

Чланом 11, Закона о одбрани дефинисано је да председник Републике, у складу са законом, командује Војском Србије и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

Председник Републике заједно са Владом подноси Народној скупштини, у области одбране, предлог за проглашење ратног и ванредног стања. По-

ред тога, он даје сагласност, на предлог Стратегијског прегледа одбране Републике Србије, а на основу предлога министра одбране, усваја Доктрину Војске Србије. Он наређује спровођење Плана одбране Републике Србије, утврђује основе мирнодопске и ратне организације команди, јединица и установа Војске Србије и усваја План мобилизације Војске. У случају потребе наређује спровођење мера приправности, општу и делимичну мобилизацију. Председник државе усваја План употребе Војске и наређује њену употребу, У складу са законом одлучује о упућивању припадника Војске Србије у мултинационалне операције, на основу одлуке Народне скупштине. Такође, доноси смернице за изградњу оперативне способности Војске Србије, у складу с Доктрином Војске Србије, на основу предлога министра одбране. Поред тога, председник државе поставља и разрешава начелника Генералштаба Војске Србије, с обзиром на претходно прибављено мишљење министра одбране, поставља и разрешава дужности изасланике одбране, такође, на предлог министра одбране, доноси правила која се односе на употребу Војске Србије, као и друга правила којима се уређује унутрашњи ред и правила службе у Војсци Србије и обавља и друге послове одређене законом. За обављање послова из става 1, овог члана, председник Републике доноси: наређења, наредбе, смернице, одлуке, правила и друга акта. Он образује војни кабинет за послове из своје надлежности у области одбране. Председник Републике своја овлашћења у области одбране може пренети на министра одбране, осим одлучивања о употреби Војске Србије. За извршавање аката које доноси председник Републике и аката за која је овлашћен, министар одбране доноси: наређења, наредбе, смернице, одлуке, правила и друга акта, а за њихово спровођење одговара председнику Републике и Народној скупштини.

Влада Републике Србије

Чланом 12, Закона о одбрани дефинисано је да Влада утврђује и води политику одбране, предлаже и спроводи законе и општа акта Народне скупштине која се односе на одбрану.

Влада подноси Скупштини Републике Србије заједно са председником Републике предлог за проглашење ратног и ванредног стања. Поред тога, Влада предлаже Скупштини Републике Србије усвајање Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране и Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије. Влада усваја Стратегијски преглед одбране Републике Србије, на основу предлога министра одбране, са којим се сагласио председник Републике. Такође, Влада усваја План одбране Републике Србије, осим Плана употребе Војске и Плана мобилизације Војске.

Влада предлаже Скупштини Републике Србије доношење закона из области одбране, безбедности и Војске Србије, предлаже Скупштини Републике Србије доношење закона о потврђивању међународних уговора из области одбране и војне сарадње и прописује упутство о методологији за израду планова одбране, на основу предлога министра одбране.

Влада подноси Скупштини Републике Србије годишњи извештај о стању припрема за одбрану, уз претходну сагласност председника Републике. Она одобрава планове одбране органа државне управе и утврђује њихову организацију за рад у ратном и ванредном стању и прописује мере приправности државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника у случају ратног или ванредног стања.

Влада предлаже председнику Републике спровођење мера приправности и општу и делимичну мобилизацију, осим мобилизације Војске Србије. На основу одлуке Скупштине Републике Србије Влада одлучује, у складу са законом, о упућивању особља цивилне заштите и запослених у органима државне управе у хуманитарне и друге активности у иностранство, Влада одлучује о одређивању правних лица који су значајни за одбрану Републике Србије и о одређивању производа и услуга од посебног значаја за одбрану. Она одлучује о правима и дужностима органа у области просторног планирања и изградњи објеката од значаја за одбрану и Војску Србије и врстама инвестиционих објеката и просторних и урбанистичких планова значајних за одбрану Републике Србије. Такође, Влада одлучује о оснивању и укидању војношколских установа и о њиховом укључивању у образовни и научноистраживачки систем Републике Србије.

На основу предлога министра одбране Влада прописује начела и критеријуме за унутрашње уређење и систематизацију радних места у Министарству одбране, критеријуме за распоређивање грађана и материјалних средстава за потребе одбране и попуне Војске Србије, начела и критеријуме за организацију служби криптозаштите у Републици Србији; начин и поступак спровођења мобилизације, осим мобилизације Војске Србије, као и начин и поступак извршавања војне, радне и материјалне обавезе у ратном и ванредном стању; поступак и мере заштите поверљивих проналазака значајних за одбрану, она прати и усмерава истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме. Влада предузима мере за стварање, употребу, коришћење, обнављање и размештај резерви за потребе одбране и обезбеђује средства за финансирање посебних задатака у одбрани у случају ратног и ванредног стања, на основу предлога ресорних министарстава. Поред тога, одлучује о броју и распореду изасланстава одбране Републике Србије у иностранству. Влада прописује организацију и рад службе осматрања и обавештавања и обавља друге послове одређене законом.

Чланом 13, Закона о одбрани дефинисано је да у ратном и ванредном стању, Влада Републике Србије спроводи одлуке Скупштине Републике Србије и председника Републике, које се односе на: функционисање државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника на територији Републике Србије, прелазак државних органа са мирнодопске организације на организацију утврђену за ратно и ванредно стање и њихово функционисање према плановима одбране и предузимање мера за извршавање међународних обавеза у вези с поступањем са ратним заробљеницима, страним држављанима и њиховом имовином.

Скупштина Републике Србије

Чланом 12, Закона о одбрани дефинисано је да Скупштина Републике Србије доноси законе и друга општа акта у области одбране и остварује демократску и цивилну контролу Војске Србије. Скупштина Републике Србије одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање. Она усваја Стратегију националне безбедности, Стратегију одбране, као и Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије. Скупштина Републике Србије доноси законе о потврђивању међународних уговора у области одбране и војне сарадње. Такође, она прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању. Скупштина Републике Србије усваја годишњи извештај Владе о стању припрема за одбрану. Она одлучује о употреби Војске Србије ван граница Републике Србије, учешћу особља цивилне заштите и запослених у органима државне управе у хуманитарним и другим активностима у иностранству и о висини средстава за финансирање потреба одбране. Скупштина Републике Србије разматра и остваривање Плана одбране Републике Србије, надзире рад служби безбедности и обавља и друге послове одређене законом. Чланом 10, Закона о одбрани дефинисано је да када Скупштина Републике Србије није у могућности да се састане одлуку о проглашењу ратног стања доносе заједно председник Републике, председник Скупштине Републике Србије и председник Владе. Мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права у ратном стању заједно утврђују председник Скупштине Републике Србије, председник Републике и председник Владе. Одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно, председник Републике, председник Скупштине Републике Србије и председник Владе, под истим условима као и Скупштина Републике Србије. Мере којима се одступа од људских и мањинских права у ванредном стању може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике.

Оцена стања са становишта државних институција – анализа улоге председника државе у ДЦКВ

Савремени безбедносни изазови и ризици захтевају висок ниво професионализације снага одбране и значајну улогу грађанина у систему одбране. Његов однос према одбрани земље мора да буде на нивоу уставне обавезе (што је раније увек и био), а не волунтаризма како се то већ најављује од неких званичних кругова када је реч, на пример, о структури будућих оружаних снага (активна резерва). Велико је питање, смемо ли да се одредимо на укидање регрутне обавезе, када то и многе јаче земље од нас не чине (нпр. Немачка, Грчка и друго). Уосталом, постоји још један широк простор за обуку и ангажовање грађана познат као систем цивилне заштите, који је стратешки важан подсистем система одбране.

Када је реч о уставном положају председника Републике његова надлежност у сфери одбране редукована на командовање Војском и проглашење ванредног и ратног стања (заједно са председником Владе и председником Народне скупштине). Чак се и не каже да је он врховни командант, већ само да командује Војском, што није у духу општеприхваћене праксе када је реч о надлежностима шефа државе у систему одбране. У широкој уставној пракси он је врховни командант у рату и у миру, док му неки уставни надлежности додељују и проглашење мобилизације. То је мера од стратегијског значаја, јер треба да обезбеди прелазак оружаних снага и осталих снага одбране на ратну организацију у складу са мобилизацијским плановима. То не значи да овом државном органу треба да буде поверена ова надлежност, али би то имало смисла јер би се тако обезбедила оперативност и боља функционалност одбрамбеног система. Ако је била процена да то треба да ради неки други орган власти, онда је требало навести. Треба допустити могућност да се то питање може и законски решити, али претходни примери показују да му се може дати и уставни значај.

Колико је значајна улога председника Републике у одбрани земље илуструју и примери устава Француске, Руске Федерације, Румуније и Пољске. Тако према Уставу Француске, председник има највишу одговорност за политику одбране и гарант је националне независности, територијалног интегритета и поштовања међународних споразума (чл. 5). Према Уставу Руске Федерације, председник државе утврђује основне правце ратне политике, утврђује ратну доктрину, руководи оружаним снагама, формира и укида органе извршне власти за време рата, утврђује структуру и састав оружаних снага, утврђује улогу територијалне одбране и План цивилне одбране, проглашава ратно стање и друго. (чл. 4). И према Уставу Румуније, председник државе је гарант њене независности, јединства и територијалног интегритета (чл. 80), а слична решења садржи и Устав Пољске (чл. 126). Према Уставу Републике Србије (чл. 111), председник Републике само изражава државно јединство.

Када је реч о надлежности Војске Србије, у члану 139, каже се да она брани земљу од оружаног угрожавања споља, а да се законом прописују и друге мисије и задаци које она спроводи. Под другим мисијама и задацима вероватно се мисли на њену употребу унутар граница земље у случају оружане побуне већих размера и ради помоћи цивилним органима у случају природних и техничко-технолошких катастрофа у којима су угрожени људски животи, животна средина и материјална добра, као и на њено партиципације у међународним мировним мисијама – оваква улога оружаних снага пројектује се и у стратегијама скоро свих европских земаља.

Што се тиче њене основне намене, кључне вредности које она брани наведене су у члану 97, тачка 1, Устава у којем се каже да држава Србија уређује и обезбеђује суверенитет, независност и територијалну целовитост. Према нашем мишљењу, било би оправдано додати и уставни поредак (или уставно уређење) јер и он (оно) може бити угрожено(о) оружаним путем. Будући да се са тим рачуна показује и Кривични законик који у члану 311, санкционише кривично дело оружане побуне управљене на угрожавање уставног уређења, безбедности или територијалне целине земље. Као што видимо, то је управо она ситуација која подразумева употребу Војске.

Према члану 140, она се може употребити и ван граница Републике Србије, али само према одлуци Народне скупштине. Ово је добро решење, али је требало рећи да се ово питање регулише посебним законом. На пример, Република Хрватска је марта 2002, донела Закон о учествовању припадника оружаних снага у мировним операцијама и другим активностима у иностранству. Међутим, Устав се не изјашњава о томе ко одлучује о употреби Војске у случају агресије и наведених унутрашњих потреба, што је требало одредити када је већ одређена надлежност одлучивања о њеној употреби ван граница. Такође, није прописано који је орган надлежан да одобрава пролазак и боравак страних трупа на територији Републике Србије, а то је веома важно и због нашег приступања Програму „Партнерство за мир“ и, евентуално, НАТО. Логично би било да то опет буде Народна скупштина, јер се ради о питањима од стратешког и безбедносног значаја. Према овом акту постоје два стања опасности по одбрану и безбедност земље – ванредно и ратно стање које проглашава Народна скупштина. Њихово проглашење представља одбрамбену меру која се предузима ради остваривања одбрамбених активности, односно да се снаге одбране, у целини или делимично, доведу у стање готовости. Ако овај орган није у стању да заседа, та надлежност се поверава једном од извршних органа власти јер се ради о мерама које су хитне и којима се истовремено обезбеђује функционисање система одбране. Међутим, у Уставу Републике Србије наводи се да у случају да Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног и ратног стања доносе заједно председник Репу-

блике, председник Народне скупштине и председник Владе. Из овакве формулације произлази да одлука мора да буде донета једногласно (консензусом), чиме се у њиховом одлучивању индиректно уводи институција вета. Зато овакво решење није функционално пошто даје могућност паралисања одбрамбеног система.

Добро је познато да је проглашење ових стања услов примене низа посебних прописа намењених таквим ситуацијама, односно бројних мера и поступака од значаја за одбрану. С тим у вези, Уставна повеља државне заједнице СЦГ имала је идентичан приступ у дефинисању надлежности Врховног савета одбране, али је он био последица познате констелације односа између чланица те заједнице. Сада не постоје политичке сметње за успостављање функционалног система одбране, па су зато нејасни мотиви уставотворца да се определи за такво решење. Након политичких промена у Србији, а у склопу расправа о неопходности радикалних реформи у систему одбране, могли су се чути веома гласни ставови о нужности деполитизације оружаних снага. Захтеви у том погледу правдани су потребом „раскида са прошлошћу“ и изградње „новог профила“ војске која ће бити изван политике и у чијој основи биће цивилна демократска контрола. Уставотворац је предвидео „демократску и цивилну контролу“ Војске Србије (чл. 141, ст. 1), док се о њеној деполитизацији изјаснио одредбом према којој је припадницима војске и полиције забрањено да буду чланови политичких партија (чл. 55, ст. 5).

Имајући у виду наведена уставна решења у вези са одбраном земље, ипак она, у неким својим сегментима, нису на нивоу њеног друштвеног значаја. Чак се стиче утисак да је то неко маргинално питање, а не питање од виталног друштвеног интереса. Бројни примери изнети у овом тексту показују супротне тенденције, односно с којом озбиљношћу друге европске земље, па и оне које су далеко безбедније од наше, прилазе сопственој одбрани. Оне то чине с уверењем да учешће у међународним војним интеграцијама не може и не сме да релативизује потребу ослонца на сопствене снаге. Уосталом, богата историјска искуства војносавезничких односа на то озбиљно упозоравају. Овакав приступ није у духу ни наше традиције, јер је Србија увек високо поштовала и вредновала сопствену одбрану и сматрала је највишим националним интересом и патриотским чином.

Анализа улоге Владе Републике Србије у демократској цивилној контроли

Влада Републике Србије је, у области одбране, у протекле четири године (период у којем је анализиран рад Скупштине Републике Србије), реализовала следеће активности:

– донела је предлог Скупштине Републике Србије о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегије одбране Републике Србије и Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије;

– донела је предлог Стратегијског прегледа одбране Републике Србије, на основу предлога министра одбране, с којим се сагласио председник Републике;

– предложила је Скупштини Републике Србије доношење закона из области одбране, безбедности и Војске Србије;

– предложила је Скупштини Републике Србије доношење закона о потврђивању међународних уговора из области одбране и војне сарадње;

– поднела је Скупштини Републике Србије годишњи извештај о стању припрема за одбрану, уз претходну сагласност председника Републике;

– одлучује о одређивању производа и услуга од посебног значаја за одбрану Републике Србије;

– донела је прописе везане за одлучивање о правима и дужностима органа у области просторног планирања и изградњи објеката од значаја за одбрану и Војску Србије и врстама инвестиционих објеката и просторних и урбанистичких планова значајних за одбрану Републике Србије;

– прописала је начела и критеријуме за унутрашње уређење и систематизацију радних места у Министарству одбране, на основу предлога министра одбране;

– прописала је критеријуме за распоређивање грађана и материјалних средстава за потребе одбране и попуне Војске Србије, на основу предлога министра одбране;

– прописала је начела и критеријуме за организацију служби криптозаштите у Републици Србији, на предлог Министарства одбране;

– пратила је и усмеравала истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме;

– предузимала је мере за стварање, употребу, коришћење, обнављање и размештај резерви за потребе одбране и обезбеђивала средства за финансирање посебних задатака у одбрани у случају ратног и ванредног стања, на основу предлога ресорних министарстава;

– одлучивала је о броју и распореду изасланстава одбране Републике Србије у иностранству, на основу предлога министра одбране;

– вршила је и друге послове одређене законом.

Скупштина Републике Србије није донела Закон о ДЦКВ, а због деликатних проблема на политичком нивоу не посвећује довољно пажње проблематици ДЦКВ. Податак који довољно илустративно описује ову појаву приказан је у анализи рада Скупштине Републике Србије. Ово није довољно са аспекта улоге Владе Републике Србије зато што многе принадлежности за институције нису прецизиране и многа питања нису дефинисана и разјашњена.

Анализа улоге судова Републике Србије у демократској цивилној контроли војске

Судска власт у Републици Србији припада свим судовима опште надлежности (Врховни суд Србије, апелациони, окружни и општински судови) и посебним судовима (Виши трговински суд, трговински судови и Управни суд). Поред законодавне и извршне власти, не постоји неко посебно законом регулисано тело које представља судску власт. Врховни суд Србије, као највиши суд у Републици Србији, на врху је пирамиде судске власти (члан 9, Устава Републике Србије и члан 1, Закона о уређењу судова).

На основу члана 6, Закона о преношењу надлежности војних судова, војних тужилаштава и Војног правобранилаштва на органе држава чланица (Службени лист СЦГ, бр. 55, Београд, 2004), Савет министара донео је Уредбу о начину и поступку предаје предмета, ствари и лица од војних судова, војних тужилаштава и војне установе за извршавање кривичних санкција органима држава чланица (Службени војни лист, бр. 34, Београд, 2004). Након укидања војних судова у цивилним судовима формирана су одељења у којима раде иста лица, која су само променила место рада.

Војни судови су, сходно закону усвојеном у Републици Србији, укинута у складу са уставном повељом, а у окружним судовима у Београду, Новом Саду, Нишу и при Врховном суду формирана су одељења за војне предмете. Сличне мере предузете су и у области тужилаштва. Општи закони о организацији судова, судијама и јавним тужиоцима биће примењивани и нова посебна војна одељења у оквиру постојећег система правосуђа и тужилаштва, односно на судије и тужиоце.

Препоруке за побољшање демократске цивилне контроле војске

Демократска и цивилна контрола војске у Републици Србији релативно је нова друштвена категорија. Са почетком спровођења демократских промена у друштву о њој је почело да се разговара и да се дефинишу одређени односи. У томе је било доста лутања, недефинисаних односа и процедура и због тога је долазило до конфликта између војних и цивилних структура. Цивилне структуре су желеле да преузму ингеренције над војском, у томе су биле нестрпљиве и због тога су често предузимале одређене акције које су одступале од стварних цивилних компетенција. С друге стране, војне структуре сматрале су да је то мешање цивила у војну компетенцију и због тога су пружале одређени отпор. У суштини, ни једна ни друга страна

нису znale децидирано што то значи демократска и цивилна контрола војске, јер нови односи између војске и цивилних структура нису били нормативно регулисани, па због тога конфликти и нису ескалирали, јер су једна или друга страна биле суздржане. Задњих неколико година одржане су многе стручне расправе и конференције о ДЦКВ у којима су бројни експерти износили своје ставове и помагали да се разреше многе спорне ситуације. То је допринело развоју ДЦКВ и правилнијем поступању актера у цивилно-војним односима, иако много тога није нормативно регулисано, или је регулисано само начелно. У свему томе друштвене институције имају веома значајну улогу, коју до сада нису испуњавале у потребној мери. Да би се то побољшало и да би се ДЦКВ поставила на правилне темеље неопходно је у будућем периоду реализовати следеће активности:

1. Уставом Републике Србије, Законом о одбрани и Законом о Војсци Србије ДЦКВ је у довољној мери дефинисана. То су државна документа која дефинишу начелне ствари, а други закони или подзаконска документа треба даље да разрађују опште дефиниције. Да би се ДЦКВ коначно поставила на реалне темеље неопходно је, пре свега, донети Закон о ДЦКВ. Нацрт Закона о ДЦКВ донет је 2005. године за време постојања државне заједнице Србија и Црна Гора. Иако је било различитих мишљења о његовом квалитету, он представља реалну основу за припрему новог предлога закона. Овим законом би се дале основне дефиниције у ДЦКВ и улога и надлежности свих учесника у ДЦКВ. Тиме би се дефинисале и надлежности највиших државних институција као што су Скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Влада Републике Србије и други субјекти што је изузетно битно за успостављање правилних односа између војних и цивилних структура. Овај закон био би основни документ за доношење одређених подзаконских докумената и одговарајућих правилника којима би се конкретизовале надлежности и активности свих субјеката у ДЦКВ.

2. Након доношења Закона о ДЦКВ и одговарајућих подзаконских докумената, следи дословно спровођење целокупне нормативне регулативе. Посебно је битно разрадити надлежности у раду скупштинског Одбора за одбрану и безбедност, јер оно што је дефинисано Пословником о раду Скупштине Републике Србије недовољно је и непрецизно. Динамика спровођења нормативне регулативе била би у сагласности са динамиком доношења одговарајућих прописа. У тој процедури неопходно је формирати све потребне службе које ће бити предвиђене одређеним прописима и то на бази стручности, а не на бази међупартијских договора и припадности. Само тако може да се обезбеди правилна реализација свих активности и коректан развој ДЦКВ.

3. Констатовано је да је Скупштина Републике Србије од 2004. до данас мало пажње посвећивала ДЦКВ. Једине активности везане за војску биле су расправе и доношење закона о одбрани и о Војсци Србије и активности

при доношењу буџета. У будућем периоду требало би да Скупштина Републике Србије планира бар једну тематску седницу годишње везано за војна питања. На њој би се, између осталог, анализирао достигнути ниво у развоју ДЦКВ и доносиле смернице за будуће унапређење цивилно-војних односа. Најбитнији скупштински одбор о цивилно-војним односима уопште и ДЦКВ јесте Одбор за одбрану и безбедност. У одлуци о изменама Пословника Скупштине Републике Србије²³ дефинисана је његова надлежност: „Одбор за одбрану и безбедност разматра предлог закона, другог прописа и општег акта, као и друга питања која се односе на Војску Србије; одбрану Републике Србије; интегрисано управљање пограничним пословима; производњу, промет и превоз оружја; разматра стратегију одбране, питања у вези са остварењем цивилне и демократске контроле Војске Србије и одбрамбеног система, као и питања из области јавне и државне безбедности; извештај о раду Министарства унутрашњих послова о стању безбедности у Републици Србији, који је достављен Скупштини на њен захтев; обавља контролу служби безбедности, као и друга питања из области безбедности, у складу са законом“. Из анализе рада одбора, очигледно је да се одбор једино бавио извештајима о питању безбедности и нацртом закона о одбрани и војсци. Одбор би требало да: задужи лица која би пратила догађања о појединим питањима, годишњим планом планира анализе о појединим питањима из своје надлежности, доноси закључке, о томе извештава Скупштину и предлаже јој адекватне мере. Такође, требало би да буде носилац активности око припреме тематске седнице Скупштине о цивилно-војним односима и ДЦКВ. За остале скупштинске одборе, који такође имају одређене надлежности из ДЦКВ, требало би детаљније разрадити суштину тих надлежности и да се у свом раду више позабаве тим питањима.

4. Уставом и Законом о одбрани, довољно прецизно, дефинисана је улога председника државе. Требало би прецизније дефинисати то шта се подразумева под уставном и законском регулативом да председник државе командује војском, због тога што постоје опречна мишљења шта та дефиниција подразумева и шта је тиме њему дато у надлежност. Различита тумачења често су присутна у јавности и користе се у међупартијским сукобљавањима. Поред тога, председник Србије морао би да има службу која би контролисала спровођење активности из његове надлежности и која би му пружала информације на основу којих би он могао да интервенише у случају кашњења или неизвршења одређених обавеза. Ове активности могао би да обавља и Војни кабинет председника.

5. Влада Републике Србије је у задњем периоду много тога урадила на пољу цивилно-војних односа и ДЦКВ и то, углавном, преко Министарства одбране, а делимично и преко других министарстава. Међутим, нису доне-

²³ Цветковић, М.: *Демократска и цивилна контрола војске*, радни материјал, Факултет безбедности, Београд, 2006.

шена нека кључна стратегијска документа, која су требала да претходе Закону о одбрани и Закону о војсци. Приоритетни задатак јесте припрема предлога и подношење Скупштини на усвајање Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегије одбране Републике Србије, (тренутно важи документ државне заједнице СЦГ), Доктрине одбране Републике Србије, и Доктрине Војске Републике Србије. Треба преиспитати постојеће законе који су нижег нивоа од ових доктринарних докумената и њихову међусобну усаглашеност и донети друга документа нижег нивоа. Ово је веома обиман задатак и не трпи одлагање. С тим у вези, без тих стратегијских докумената нема ни правилног постављања ни развоја ДЦКВ у пракси.

6. Судска власт у Републици Србији јесте у надлежности судова, који могу бити опште и посебне надлежности. Највиши суд у Републици Србији јесте Врховни касациони суд у Београду. Међутим, организација судства према Уставу још није постављена и то је оно што треба хитно разрешити у судству Србије. Сматра се да ће Врховни касациони суд наставити рад Врховног суда Србије, тј. да ће његова битна надлежност да буде провера законитости судских одлука и предузимање адекватних мера у случају кршења закона при доношењу судских одлука. Према томе, у његовој надлежности биће и контрола Војске Србије с обзиром на поштовање и примену одговарајућих закона. Дефинисање и спровођење организације судства претпоставка је за решавање многобројних проблема у решавању предмета бивших војних судова, а који су 2004, прешли у надлежност цивилних судова.

Литература

1. Цивилна контрола оружаних снага: *Зборник радова*, СШОНИД, ИРВ, Београд, 2001.
2. Ханингтон, С. П.: *Војник и држава*, ВИЗ, Београд, 2002.
3. Стојковић, М. и Јефтић, З.: *Демократска контрола Војске*, саветовање, Управа за политику одбране, Београд, 2001.
4. Тодоровић, С.: *Цивилно-војни односи*, ВИЗ, Београд, 2004.
5. Хаџић, М.: *Демократска контрола војске и полиције*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.
6. Платон: *Држава – Закони*, БИГЗ, Београд, 2003.
7. Аристотел: *Политика*, БИГЗ, Београд, 1991.
8. *Смисао реформе сектора безбедности*: Београд, 2004.
9. Гордић, М.: *Цивилна контрола и медијска слика Војске Србије и Црне Горе*, стручни рад, Београд, 2007.
10. Meiden, A.: *Public relations*, Прометеј, Нови Сад, 1993.

11. Holt, Reinhart & Winston: *Managing public relations*, Gruning and Hunt, New York, 1984.

12. *Кодекс понашања за политичко-војне аспекте безбедности*: Београд, 1995.

13. Милетић, М.: *Комуницирање у новим медијским условима*, Јагодина, 1998.

14. Глишић, Ј.: „Прерасподела улога“, *Одбрана*, Београд, 2006.

15. MacDugal, R.: *Менаџмент у истраживању*, говор амбасадора Канаде у Србији, полазницима семинара, Војна Академија, Београд, 2006.

16. *Устав Републике Србије*: Службени гласник РС, бр. 98, Београд, 2006.

17. *Закон о одбрани*: Службени гласник РС, бр. 116, Београд, 2007.

18. *Закон о Војсци Србије*: Службени гласник РС, бр. 116, Београд, 2007.