

Војно

ДЕЛО



1

2003

Војно
ДЕЛО
општевојни теоријски часопис

УДК 355/359 □ YU ISSN 0042-8426

БРОЈ 1/2003. ГОДИНА LV *Излази тромесечно*

ДИРЕКТОР

Славољуб ЈОВАНЧИЋ, пуковник

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

Др Миле БЈЕЛАЈАЦ; мр Милутин ЦУПАРА, пуковник; др Александар ИГЊАТОВИЋ, генерал-мајор (заменик председника); др Душан ЈАЊИЋ; др Зоран КИЛИБАРДА, пуковник; Бранко КРГА, генерал-пуковник (председник); проф. др Ђорђе РАДОЈЕВИЋ, пуковник у пензији; мр Добросав РАДОВАНОВИЋ, генерал-мајор; проф. др Предраг СИМИЋ; проф. др Душан СТАЈИЋ, контраадмирал; мр Миле СТОЈКОВИЋ, пуковник; др Јован ТЕОКАРЕВИЋ; проф. др Биљана ТРЕБЈЕШАНИН; др Михајло БАСАРА, пуковник (секретар).

РЕДАКЦИЈА

Главни и одговорни уредник

др Михајло БАСАРА, пуковник

Уредник

Нада ДРАГИШИЋ, проф.

Адреса: Редакција часописа „Војно дело“, (ВЕ) 11002 Београд, Балканска бр. 53 * Главни и одговорни уредник: 681-565, војни 23-504; технички секретар 642-653 * Претплата: 3612-506 * Пошт. фах 692 * Текући-рачун РЦ МО СЦГ 840-51845-84 за ВИЗ, шифра 963 * Цена броја 240,00 динара.

Безбедност и одбрана

Центар за демократску контролу оружаних снага и Институт за односе Исток–Запад	Реформа сектора безбедности	9
Проф. др Мирослав Хаџић	Нова уставна позиција војске	87
Проф. др Златко Исаковић	Мир и/или људска права	113

Војна наука и ратна вештина

Проф. др Василије Мишковић, пуковник	Научна прогноза – могућности и неке дилеме везане за примену у ратној вештини	122
--------------------------------------	---	-----

Погледи

Проф. др Митар Ковач, пуковник	Теоријске основе израде и примене стратегије националне безбедности	143
--------------------------------	---	-----

Историја

Миљан Милкић, потпоручник	Специфичности верског живота у војсци Кнежевине/Краљевине Србије	168
---------------------------	--	-----

Прикази

Др Миле Бјелајац	Асиметрични ратови	185
Проф. др Милан Милошевић	Наука о безбедности	189

	<i>Security and defense</i>	
Center for Democratic Control of Armed Forces and EastWest Institute	Security Sector Reform	9
Miroslav Hadžić, Ph.D., Prof.	New Constitutional Position of the Army.....	87
Zlatko Isaković Ph. D., Prof.	Peace and/or Human Rights	113
	<i>Military Science and Art of War</i>	
Colonel Vasilije Mišković, Ph.D., Prof.	Scientific Prognostication: Capabilities and Some Dilemmas Relating to its Application in the Art of War.....	122
	<i>Views</i>	
Colonel Mitar Kovač, Ph.D., Prof.	Theoretical Elements of Building and Implementation of National Security Strategy	143
	<i>History</i>	
Second Lieutenant Miljan Milkić	Specific Aspects of Religious Activities in the Army of the Principality/Kingdom of Serbia	168
	<i>Reviews</i>	
Mile Bjelajac, Ph.D.	Asymmetric Wars	185
Milan Milošević, Ph.D., Prof.	Science of Security	189

SOMMAIRE

Sécurité et défense

Centre démocratique pour le contrôle des forces armées et Institut pour les rapports Est-Ouest	Réforme du secteur de la sécurité	9
Prof. dr Miroslav Hadzic	Position constitutionnelle de l'armée	87
Prof. dr Zlatko Isakovic	La paix et/ou les droits de l'homme ...	113

Science militaire et l'art de guerre

Prof. dr Vasilije Miskovic, Colonel	Prognostique scientifique – possibilités et certains dilemmes liés à l'applicati- on dans l'art de guerre	122
--	---	-----

Points de vue

Prof. dr Mitar Kovac, Colonel	Bases théoriques de formation et d'application de la stratégie naciona- le de sécurité	143
----------------------------------	--	-----

Histoire

Miljan Milkic, Sous-Lieutenant	Spécifications de la vie religieuse dans l'armée de la Duchesse/du Ro- yaume de Serbie	168
-----------------------------------	--	-----

Compte rendu

Dr Mile Bjelajac	Guerres assymétriques	185
Prof. dr Milan Milosevic	Science de la securite	189

<i>Die Sicherheit und die Verteidigung</i>	
Demokratisches Zentrum für die Kontrolle des Waffenkräftes und Institut für die Ost-West Verhältnisse.	Reform des Sicherheitssektor 9
Prof. Dr Miroslav Hadzic	Neue Grundgesetzliche Position der Armee 87
Prof. Dr Zlatko Isakovic	Der Frieden und/oder die Menschenrechte 113
<i>Wehrwissenschaft und Kriegsfertigkeit</i>	
Prof. Dr Vasilije Miskovic, Colonel	Wissenschaftliche Voraussage – die Möglichkeiten und einige Dilemma zur Verwendung bei der Kriegskunst 122
<i>Anschauungen</i>	
Prof. Dr Mitar Kovac, Colonel	Theoretische Grundrisse für die Herstellung und Anwendung von Strategie der Nationalsicherheit 143
<i>Geschichte</i>	
Miljan Milkic, Oberstleutant	Besondeheiten des Religiönsleben bei der Armee in Fürsentum/Königsreich Serbiens: die Armee des Fürsentum/des Königreiches Serbiens, Gottesdienst bei der Armee, die Rechte der Minderheit bei der Armee 168
<i>Besprechungen</i>	
Dr Mile Bjelajac	Asimetrische Kriege 185
Prof. Dr Milan Milosevic	Wissenschaft über die Sicherheit 189

СОДЕРЖАНИЕ

Безопасность и оборона

Центр по демократическому контролю над вооруженными силами и Институт отношений Восток–Запад	Реформа сектора безопасности	9
Проф. д-р Мирослав Хаджич	Новая конституционная позиция войска	87
Проф. д-р Златко Исакович	Мир и/или человеческие права	113

Военная наука и военное искусство

Проф. д-р Василие Мишкович, полковник	Научный прогноз – возможности и некоторые дилеммы, связанные с его применением в военном искусстве	122
---------------------------------------	---	-----

Взгляды

Проф. д-р Митар Ковач, полковник	Теоретически основы создания и применения стратегии национальной безопасности	143
----------------------------------	---	-----

История

Милян Милкич, младший лейтенант	Специфичности отправления культа в Войске Княжества/Королевства Сербии	168
---------------------------------	--	-----

Обзоры новых книг

Д-р Миле Бьелаяц	Асимметричные войны	185
Проф. д-р Милан Милошевич	Наука о безопасности	189



Резиме и генералне препоруке

Теодор Винклер и Иштван Ђармати

Увод

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

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

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

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

Потреба за реформом сектора безбедности заснованом на новој политици националне безбедности

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Правна реформа

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

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

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

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

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

Реформа одбране

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Реформа полиције

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

– Државна безбедност и јавна безбедност морају да остану одвојене.

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

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

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

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

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

Граничне јединице

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

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

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

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

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

Надзор над обавештајном службом

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

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

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

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

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

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

Теодор Винклер¹

Изазов

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Зашто нова национална безбедносна политика и стратегија?

У корист нове НБПС могу да се наведу четири аргумента:

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

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

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

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

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

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

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

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

Тенденције, чињенице и дилеме

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Нова улога међународне заједнице

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

У том контексту треба да се разјасне неки моменти:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Препоруке

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

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

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

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

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

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

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

Иштван Ђармати

Историјат: заоставштина „хладног рата“

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

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

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

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

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

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

Процес војне реформе

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

Изградити широк консензус о основним принципима и кључним елементима реформе

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

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

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

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

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

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

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

– владавина закона мора важити и за војску;

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

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

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

Потребне институције су:

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

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

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

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

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

Свеобухватна безбедност

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

Кооперативна безбедност

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

Општа безбедност према колективној безбедности

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

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

Недељивост безбедности

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

Развој стратегије националне безбедности

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

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

Развој националне војне стратегије

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

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

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

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

Прво народ и институције, па затим оружје

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

Седам кључних елемената војне реформе

1. Установити свеобухватан и одговарајући законски оквир

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

2. Изградити савремену и флексибилну командну структуру

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

3. Развити ефикасан систем планирања одбране

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

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

4. Изградити нови систем управљања људским ресурсима

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

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

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

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

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

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

6. Тежити за техничком модернизацијом, али у право време

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Стално мењање и компромиси доводе до неуспеха реформе.

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

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

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

Реформа сектора безбедности: концепције и реализација

Тимоти Едмундс¹

Шта је реформа сектора безбедности?

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

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

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

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

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

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

Зашто реформа сектора безбедности?

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

Демократизација

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

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

Добар систем власти

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

Привредни развој

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

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

Професионализација

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

Спречавање сукоба

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

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

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

Интеграција са западним институцијама

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

Реализација реформе сектора безбедности

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

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

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

Реформа сектора безбедности „прве генерације“

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

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

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

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

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

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

Реформа сектора безбедности „друге генерације“

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

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

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

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

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

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

Мерење учинка у реформи сектора безбедности

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

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

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

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

Критеријуми за успех или неуспех реформе сектора безбедности

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

Реформа сектора безбедности „прве генерације“

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

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

Реформа сектора безбедности „друге генерације“

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

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

Повезивање са Западом

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

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

Проблемске области

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

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

Закључци

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

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

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

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

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

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

Препоруке

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

Значајне реформе „прве генерације“ обухватају:

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

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

Важне стратегије за реформу „друге генерације“ обухватају:

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

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

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

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

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

Правни аспекти реформе безбедносног сектора у Савезној Републици Југославији

Зоран Пајић

Задатак

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

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

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

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

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

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

Друштвено-политичко окружење

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

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

Војска

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

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

Полицијске снаге

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

Политички естаблишмент

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

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

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

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

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

Невладине организације

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

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

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

Циљеви и очекивања

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

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

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

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

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

Досадашње стање и како даље

Оружане снаге

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

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

⁶ John Stater's *Report*, p. 6.

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

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

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

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

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

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

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

Полицијске снаге

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Препоруке за правне реформе

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Водећа агенција за правне реформе

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

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

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

Обавештајне службе и демократија

Женевски центар за демократску контролу оружаних снага

Увод

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Организација

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

Разлика између домаће и стране обавештајне службе

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

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

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

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

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

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

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

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

Разлика између домаће обавештајне делатности и примене закона

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

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

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

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

Специјализоване обавештајне службе

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

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

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

Цивилно или војно вођство

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

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

Контраобавештајна делатност

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Надзор

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

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

Извршни надзор

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

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

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

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

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

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

Задатак извршног обавештајног надзорног одбора може да буде:

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

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

– упућивање јавном тужиоцу примљених извештаја о активностима у којима се поставља питање законитости;

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

Задатак комитета за проверу политике може да буде:

– утврђивање захтева и приоритета за обавештајну делатност;

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

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

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

– подношење годишњег извештаја;

– давање препоруке о обавештајним питањима.

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

Законодавни надзор

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Судски надзор

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

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

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

Да би судски надзор био ефикасан врховни тужилац треба да:

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

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

Законски оквир

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

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

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

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

Посебно треба обратити пажњу на:

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

Процес реформе

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

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

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

За сваки пројекат реформе најзначајнији су следећи чиниоци:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Треба раздвојити страну и домаћу обавештајну делатност.

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

Треба раздвојити домаћу обавештајну делатност и примену закона.

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

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

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

Контраобавештајне функције својствене су свакој обавештајној агенцији.

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

Потребна је координација између примене закона и контраобавештајне делатности.

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

Све три демократске гране обављају надзор над обавештајним службама.

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

Треба утврдити надлежности савезне и републичке обавештајне службе.

Оснивање савета националне безбедности: поуке за Савезну Републику Југославију

Др *Дон Е. Тедстром*¹

Основни принципи

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Структура и функције

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

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

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

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

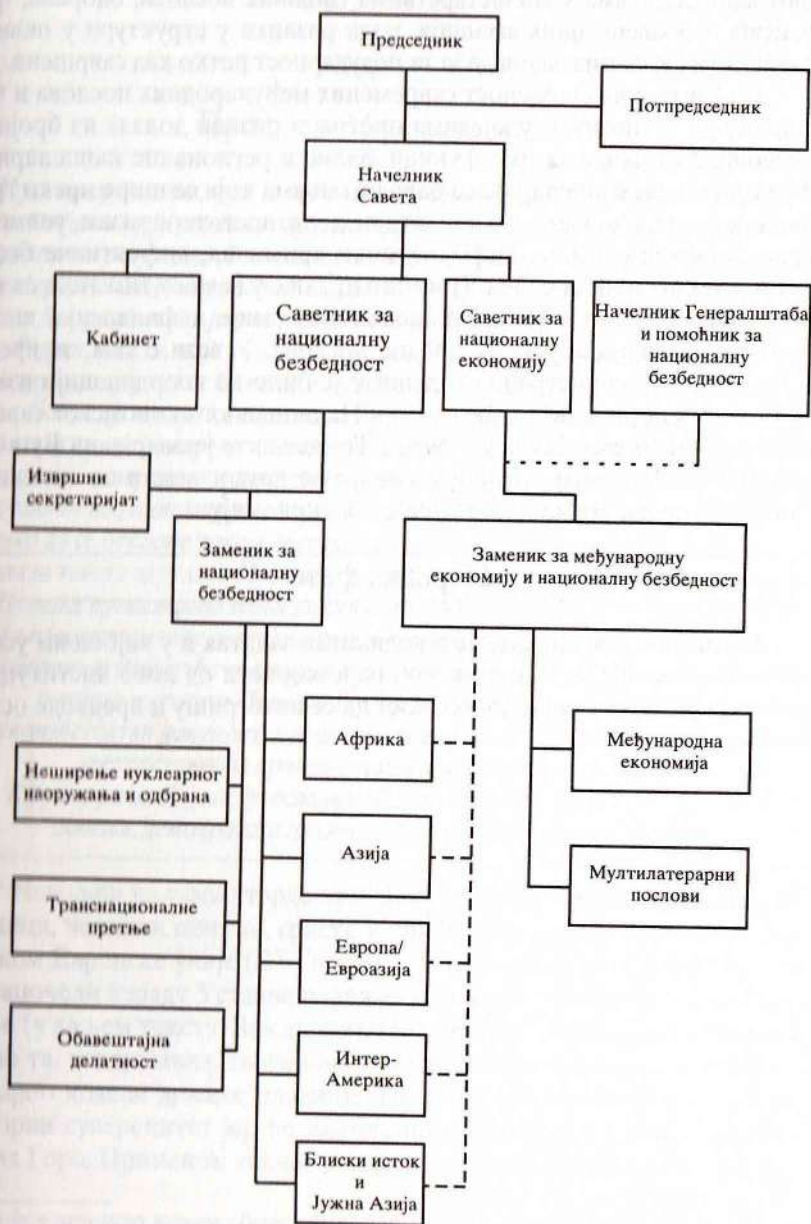
Савет националне безбедности је обично мали у поређењу са другим владиним агенцијама. На свом врхунцу, у другој Клинтоновој администрацији, NSC имао је укупно око 170 стручњака. Бушова администрација је смањила тај број за око 30 одсто, али према већини извештаја, Савет националне безбедности је сада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

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

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

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

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



Савет за националну безбедност Сједињених Америчких Држава
2001. године

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

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

Наредне фазе

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

Проф. др *Мирослав Хаџић**

У уставној повељи, чији је текст крајем децембра 2002. усвојила Комисија састављена од посланика парламентарне већине из савезне и републичких скупштина, регулише се на нов начин статус војске, а посредно, и одбране. Та материја се налази у одељку под насловом „Војска Србије и Црне Горе“, у глави 8, и разврстана је у пет чланова (54–58). То што су чланови излучени из Радног текста, који у глави 5. садржи 22 става са бројним варијантама, показује да су у текст Повеље унесене само оне одредбе о војсци око којих је

Комисија постигла консензус. Те су одредбе опште и више говоре о политичким и/или партијским интересима аутора, а показују и степен њиховог (не)знања о савременим цивилно-војним односима. Бројне су недоречености у уставном дефинисању позиције војске, а многа мањкава решења неће моћи лако да се отклоне током претакања у законе. Тај утисак аутор заснива на анализи текста одредаба Повеље о војсци, при чему утврђује да ли и колико су у Повељи превазиђене мањкавости садржине у Уставу СР Југославије. Због тога наводи затечене десетогодишње уставне и законске рупе које се односе на одбрану и Војску Југославије и коментарише и међусобно укршта одредбе о војсци из текста Повеље. Према аутору Повеља је недоречен и неконзистентан документ, а један од закључака је и да не садржи потребне претпоставке за примену демократске цивилне контроле.

Кључне речи: Војска Југославије, Војска Србије и Црне Горе, Уставна повеља, демократска цивилна контрола, одбрана, безбедност.

Невољни да сами утврде принципе односа у будућој државној заједници, челници савезне, српске и црногорске власти су тек под притиском Европске уније (ЕУ) потписали Београдски споразум.² Потом су започели израду Уставне повеље заједничке државе Србије и Црне Горе (у даљем тексту: Заједница). Цео пројект почивао је на премиси да ће та, надржавна, творевина имати само надлежности које јој договорно доделе државе чланице. То значи да Заједница неће имати изворни суверенитет јер ће његови поседници бити Србија, односно Црна Гора. Применом таквог решења окончана је свака веза са феде-

¹ Рад је у незнатно мањем обиму објављен у дневном листу „Данас“, 21. 01 – 24. 01. 2003. године.

² Аутор је професор Факултета политичких наука.

³ Текст Споразума видети на: www.gov.yu

ралним устројством Савезне Републике Југославије (СРЈ) и њених претходница. Тим лакше, јер се Црна Гора већ раније једнострано изузела из надлежности органа СРЈ, те тиме фактички укинула ову државу.

Први спорови настали су око међународноправног статуса будуће заједнице. У њиховој основи су била различита виђења сврхе, структуре и овлашћења Заједнице. Вођство Црне Горе је хтело да настали *interregnum* искористи за формализовање своје државне независности, па је захтевало да прво државе чланице стекну међународни субјективитет и да се тек потом удруже. Насупрот томе, председник СРЈ Војислав Коштуница и Демократска странка Србије (ДСС), заједно са црногорском коалицијом „Заједно за Југославију“³, захтевали су да заједница буде једини субјект међународних односа. Они, при том, нису спорили право чланица на самосталну међународну сарадњу. У истом правцу деловао је и захтев ЕУ да му будући партнер буде један, и то функционалан државни ентитет. За ту сврху Комисија ЕУ доставила је надлежнима у СРЈ Предлог елемената које треба унети у Уставну повељу.⁴ Такође, том приликом је месним актерима препустила да преостали сет међусобних односа договорно уреде спрам својих потреба.

Друго крило ДОС-а, предвођено Демократском странком (ДС) и премијером Србије З. Ђинђићем, све време је имало амбивалентан приступ према тој заједници.⁵ Чини се да је кључни узрок за то била чињеница да је реч о творевини ороченој на три године из које након истека тог рока, а на основу референдума, једнострано може да иступи свака од чланица. Стога су се ДС и њени савезници, независно од декларативне подршке новој заједници све време бавили стварањем довољних претпоставки за (каснију) успоставу самосталне државе Србије. То је разлог што су тај део ДОС-а и Ђукановићева Демократска партија социјалиста (ДПС) покушали да одлуку о садржају и форми заједнице пренесу на владе република. Намера да се из договора искључе федерални органи била је, дакако, политички мотивисана. М. Ђукановић је тиме хтео да до краја делегитимише СРЈ, а З. Ђинђић да у Србији политички елиминише свог главног конкурента – В. Коштуницу. Обојица су, уједно, желела да међусобним аранжманом очувају стечену моћ у матичним државама. То је био разлог што су тврдили да њихове владе већ имају уставно решење које ће поспешити-

³ У међувремену је добила ново име: „Коалиција за промјене“.

⁴ Видети: *Нацрт елемената за могућно укључивање у Уставну повељу* (незваничан превод), Мисија СРЈ при ЕУ – Брисел, бр. 363/2002, 1. јул 2002. године.

⁵ Једна од чланица преосталог ДОС-а, Демокришћанска странка Србије, залаже се за стварање самосталне и суверене Србије и, потом, за њено удруживање са Црном Гором; ток и садржаје јавних расправа око Повеље и заједнице видети на: www.ccmr-bg.org

ти придруживање Србије и Црне Горе Европској унији.⁶ При томе, говорили су о подршци републичких скупштина као о готовој чињеници. Након последњих избора (20. октобар 2002) ДПС стекла је апсолутну већину у Парламенту Црне Горе. Супремација остатка ДОС-а у Скупштини Србије у међувремену је угрожена његовом даљом фрагментацијом, те изнуђеним повратком у Скупштину посланика Демократске странке Србије. З. Ђинђић, стога, не може бити сигуран да ће за маневар „искључења трећег“ добити довољан број гласова у Скупштини Србије. Политичку ситуацију у Србији додатно компликују неизвесности настале због два пута неуспелих избора за председника Републике. У сличној ситуацији се нашла и Црна Гора, у којој, такође, нису успели председнички избори. Није чудно, стога, што је Повеља била разлог нових унутрашњих политичких сукоба, али и политичке трговине иза сцене.

Након што је ЕУ наметнула концепт „једне међународне столице“, разлике између три групе кључних актера биле су преведене у спор око начина избора посланика за парламент Заједнице. Позивајући се на Београдски споразум, према којем ту материју чланице уређују својим законима, а у складу с начелима Повеље, ДПС дуго је одбијао непосредан избор савезних посланика. Црногорски индипендисти су сматрали да би се таквим избором сузио државни суверенитет чланица. Влада Србије, пак, номинално је преферирала непосредне изборе, али је сматрала да то не треба уређивати Повељом, већ да о томе треба накнадно да се договоре чланице. Насупрот томе, федералисти (ДСС и „Коалиција за промјене“) тврдили су да су непосредни избори главни предуслов за деловање државне заједнице. Они су, наиме, били уверени да без тога Заједница неће моћи да ефективно примењује овлашћења која јој припадају на основу Повеље.

Сигурно је да од начина избора посланика зависе легитимитет и делотворност будуће скупштине, те тиме и органа Заједнице. Доказ за то је чињеница да је због тог спора дуго одлаган коначан договор око Повеље. Наиме, постојале су три солуције: а) непосредан избор, којим би се Скупштини дао изворни легитимитет и довољна контролна моћ над органима Заједнице, укључујући Врховни савет одбране и Војску; б) посредан избор, због чега би Скупштина, као збир делегација држава чланица, имала мањак легитимитета и аутономне моћи, и с) комбинован избор – посредан у Црној Гори, а непосредан у Србији – па би савезни посланици имали неједнак легитимитет и различиту аутономију. У две последње варијанте скупштину Заједнице чинили би посланици са императивним мандатом, који би деловали као пуки преносиоци ставова матичних скупштина. Таквим решењем би савезни парламент и Заједница били *de facto* унапред обесмишљени.

⁶ Критику тог пројекта видети у: Слободан Самарџић, *Уставна смицалица*, „Призма“, CLDS, Београд, август 2002, стр. 9–17.

Иза изговора ДПС-а, према којем су делегирани посланици гарант једнакоправног статуса Црне Горе, крије се, у ствари, намера да се очува контрола над токовима (ре)интеграције и/или хармонизације чланица заједнице коју је наложила Европска заједница. Односно, хтеће да се спречи потенцијално еродирање стечене независности, као и (апсолутне) политичке моћи у сопственој држави. Након дугог мрцварења јавности, актери су се ипак договорили да први сазив Скупштине чине делегирани посланици из садашњег сазива републичких и Савезне скупштине, а да непосредни избори за посланике уследе две године након усвајања Повеље. Тиме је из расподеле савезне власти избачена црногорска „Коалиција за промјене“, док је неизвестан будући удео Демократске странке Србије.

Према Београдском споразуму, заједница је правни наследник СРЈ, чиме је очуван и међународноправни континуитет између њих. Заједница ће, стога, преузети све међународне обавезе своје претходнице. Уколико Црна Гора након три године иступи из заједнице, предвиђено је да је аутоматски наследи Србија. У случају, пак, да се обе чланице на основу референдума одреде за независност, сукцесија ће се одвијати по поступку који је примењен на другу Југославију.⁷

Државе чланице су Заједници намениле пет функција: 1) спољна политика, 2) одбрана, 3) економски односи са иностранством, 4) унутрашњи економски односи и 5) заштита људских и мањинских права. За ту сврху Заједница ће имати једнодомну скупштину, председника Србије и Црне Горе, савет министара, чији је мандатар и руководилац председник Заједнице, суд Србије и Црне Горе и војску. Структура и делокруг органа Заједнице уређени су Повељом која постаје правоснажна тек кад је усвоје скупштине обе републике и скупштина Заједнице.

Након свега, очекује се да се Повељом отклоне препреке за успоставу демократског поретка у Заједници и њеним чланицама. У Повељи би, уједно, требало да се понуди ваљан нормативни оквир за настављање започетих реформи. У оквиру тога, очекује се и целовита реформа сектора безбедности, као и припадних оружаних снага. Сходно Повељи, у надлежности Заједнице биће, међутим, само војска и одбрана. Све остале компоненте оружаних снага и чиниоци безбедности остају у надлежности чланица, те Заједница неће моћи да утиче на темпо и правац њиховог реформисања. Повељом, пак, треба да се обезбеди супремација цивилних власти Заједнице и држава чланица над војском и одбраном. Због тога она треба да садржи делатне инструменте и процедуре за ефективну демократску цивилну контролу и надзор војске и одбране. Сходно томе, уставна позиција и задаци затечене војске требало би да у Повељи буду другачије нормирани него у Уставу СР Југославије.

⁷ Према: *Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе*, чл. 25, „Данас“, 9. децембар 2002, стр. 5.

Војска Југославије је од свог настанка (1992) била под цивилном, али не и демократском контролом. Због ауторитарног поретка на делу је била партијска контрола, која се сводила на директну потчињеност Војске Слободану Милошевићу. То је, уз остало, олакшало њену ратну, политичку и идеолошку злоупотребу. Упркос стварним и/или фингираним променама, клијентски модел војске опстао је и након устоличења нове власти.⁸ За почетно објашњење таквог стања постоје две групе разлога.

Прва група разлога исходи из недемократског, цивилно-војног, наслеђа Србије и све три Југославије. То је, пак, наслеђе само супстрат и дериват цивилизацијске (не)развијености српског и/или југословенског друштва. Дисконтинуитет у наслеђу био је узрокован променама државне форме – од Краљевине Србије, преко Краљевине Југославије и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) до треће Југославије. Потом и разликама у величини, намени и устројству припадне војске. Сходно томе, у свакој од тих држава статус војске, као и командне надлежности цивилних власти (монарх, председник), нормативно су били уређени на различите начине.

Упркос томе, између Краљевине Србије и каснијих Југославија очуван је континуитет у многим тачкама, а посебно у војној и одбрамбеној сфери. Наиме, цивилно-војно наслеђе Србије⁹, уз прилагођавања узрокована стварањем нове и веће државе, те пристизањем у њу нових нација, било је унето у прву Југославију.¹⁰ Потом је то наслеђе, уз комунистичке модификације а упркос ратном слому краљевске војске (1941), пренето и у другу Југославију. Затим је трећа Југославија из СФРЈ и Југословенске народне армије (ЈНА) излучила себи војску, па је том приликом преузела и претходно наслеђе. Кружни ток је довршен хтењем Војске Југославије да део свог идентитета и легитимитета заснује на цивилно-војном наслеђу Краљевине Србије. У новој држави ВЈ привидно је деполитизована и лишена идеологије, али њен – уставни, политички и друштвени – статус суштински није промењен.¹¹ Стога, у крајњем, нема велике разлике између војске Краљевине Србије, чији су официри – чланови тајне организације „Црна рука“ – након краљеубиства 1903. године устоличили нову ди-

⁸ Опширније: Мирослав Хацић, *(П)лутајућа војска*, „Република“, Београд, бр. 290–291, 1–31. август 2002; доступно и на: www.ccmr-bg.org

⁹ О томе: Драга Вуксановић-Анић, *Стварање модерне српске војске*, СКЗ, ВИНЦ, Београд, 1993.

¹⁰ Опширније: Миле Бјелајац, *Војска краљевине СХС/Југославије 1922–1935*, Институт за новију историју Србије, Београд, 1994, посебно стр. 44–54, 134–147 и 241–256.

¹¹ Опширније: Мирослав Хацић, *Судбина партијске војске*, Самиздат, FreeB92, Београд, 2001.

настију,¹² и ЈНА, чије је вођство, након учешћа у „државоубиству“ 1991. године, себи изабрало Милошевића за вођу. Унутар те шеме остаје и Војска Југославије, чији су генерали тек под притиском грађана и својих потчињених 5. октобра 2000. одустали од оружане одбране Милошевића и његовог режима.

Друга група разлога исходи из лоших нормативних решења, због којих ВЈ и њени припадници још увек живе у бројним уставним и законским „рупама“. Све је то било последица доминације фасадног политичког система у СР Југославији. Измештањем политичке моћи из институција система оповргнута су начела поделе и контроле власти, те парламентаризма и вишепартизма. Пошто „октобарском револуцијом“ није докинута недемократски поредак, у СРЈ остала је на делу партијска држава. Следствено томе, нити су речене „рупе“ отклоњене, нити је Војска реформисана.

Положај и задаци Војске Југославије, као и процедуре за њену употребу, уређени су Уставом СР Југославије.¹³ Међутим, и Устав Републике Србије (РС) садржи низ одредаба о оружаном снагама и одбрани које су супротне савезном уставу. И то упркос налогу из његовог чл. 115. да „*устави република чланица, савезни закони, закони република чланица и сви други прописи и општи акти морају бити сагласни са Уставом Савезне Републике Југославије*“.¹⁴ Значи, иако је прошло десет година од проглашења СРЈ, у Уставу РС, у одредбама о одбрани и војсци, директно се оповргава тај налог.¹⁵ Насупрот томе, Устав Црне Горе сагласан је Уставу СР Југославије. На основу упоредног увида у уставе Србије и СРЈ очигледно је следеће:

а) *Одбрана земље*. Према савезном уставу (чл. 77, т. 7), одбрана и безбедност државне заједнице у надлежности су СР Југославије. Савезној скупштини је дато право да, поред осталог, „*одлучује о промени граница СРЈ; одлучује о рату и миру; проглашава ратно стање, стање непосредне ратне опасности и ванредно стање*“ (чл. 78, т. 3).

Републичким уставом је, истовремено, одређено (чл. 72, т. 1. и 3) да Република Србија „*уређује и обезбеђује*“ своју „*сувереност, независност и територијалну целокупност*“, као и „*одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања*“. Сходно томе, Народна скупштина је надлежна да „*одлучује о рату и миру*“ (чл. 73, т. 6). По том основу, Србија је била донела *Закон о од-*

¹² Уверљиве и обилне доказе за ову тврдњу видети у: Васа Казимировић, *Црна рука*, „Призма“, Центар филм, Крагујевац, 1997. У другом делу књиге (стр. 127–314) аутор детаљно разматра и оповргава чувену стереотипију о „златном добу“ српске демократије (демократије у Србији) и улози војске у периоду од 1903. до 1914. године.

¹³ Усвојен 27. априла 1992. године.

¹⁴ Одредбе из *Устава СРЈ*, те *Закона о ВЈ* и *Закона о одбрани* навођене су према: *Закони*, ВИНЦ, Београд, 1993.

¹⁵ Подсећамо да је садашњи устав Србије усвојен 1990. године. Наводе који следе упореди са: *Устав Републике Србије*, „Службени лист“, Београд, 1990.

брани и установила своје министарство одбране. Министарство је укинато након формирања СРЈ, али је закон остао на снази.¹⁶

б) *Политика одбране.* – Према Уставу СРЈ, Савезна влада (чл. 99) овлашћена је да, уз остало:

– „утврђује и води унутрашњу и спољну политику“ (т. 1);

– „образује и укида савезна министарства“ (т. 6), те да „усмерава и усклађује“ њихов рад (т. 7);

– „наређује општу мобилизацију и организује припреме за одбрану“ (т. 9);

– „кад Савезна скупштина није у могућности да се састане, пошто саслуша мишљење председника Републике и председника већа Савезне скупштине, проглашава наступање непосредне ратне опасности, ратног стања или ванредног стања“ (т. 10);

– „... кад Савезна скупштина није у могућности да се састане за време ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања... доноси акте о питањима из надлежности Савезне скупштине. Актима донетим за време ратног стања, могу се, док то стање траје, ограничити поједине слободе и права човека и грађанина, осим оних у чл. 20, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 35. и 43“ Устава СРЈ (т. 11).

Влада Републике Србије нема изричита уставна овлашћења у сфери одбране. Међутим, пошто она „води политику Р. Србије“, „доноси уредбе, одлуке и друге акте за извршавање закона“, „усмерава и усклађује рад министарстава“ и „врши надзор над радом министарствана“, политика одбране је имплицитно у њеном делокругу (чл. 90).

с) *Оружане снаге.* Према Уставу, савезна држава има Војску Југославије „која брани сувереност, територију, независност и уставни поредак“ (чл. 133). Поред тога, у Закону о одбрани (чл. 17) предвиђено је да „у случају непосредне ратне опасности, ратног стања или ванредног стања, јединице и органи унутрашњих послова могу бити употребљени за извршавање борбених задатака, односно вођење борбе или пружање оружаног отпора“. У том случају, те „јединице и органи у извршавању борбених задатака потчињавају се старешини Војске Југославије који командује борбеним дејствима“.

Републичким уставом се не именују, мада се помињу, оружане снаге за одбрану суверености, независности и територијалне целовитости Републике Србије (чл. 83, т. 5). У њихов би се састав могле уврстити снаге МУП-а Србије у чијој су надлежности, поред осталог, „заштита безбједности Републике Србије и откривање и спречавање дјелатности усмјерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка“.¹⁷ Тим пре што су у унутрашње послове уврштени „послови

¹⁶ Упореди: *Compendium of Yugoslav Laws on the Security Sector: Human Rights and Democratic Oversight Aspects*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Centre for Civil-Military Relations, Beograd, 2002, pp. 80–87.

¹⁷ Вудмир Бабовић, *Људска права и полиција у Југославији*, ИГП „Прометеј“, Београд, 1999, стр. 81.

чијим обављањем надлежни републички органи остварују безбедност Републике и њених грађана“.¹⁸

d) *Врховно командовање*. Уставом СРЈ уређено је да „Војском Југославије у рату и миру командује председник Републике, у складу са одлукама Врховног савета одбране“, који сачињавају „председник Републике и председници република чланица“, док је председник Републике „председник Врховног савета одбране“ (чл. 135).

Председник СРЈ може без одлука Врховног савета одбране (ВСО) једино да „поставља, унапређује и разрешава официре Војске Југославије одређене савезним законом, поставља и разрешава председнике, судије и судије поротнике војних судова и војне тужиоце“ (чл. 136). Обавеза председника да командује „у складу са одлукама Врховног савета одбране“ унета је и у став 1. чл. 4. Закона о Војсци. У ставу 2. истог члана наведени су послови и надлежности председника у командовању Војском¹⁹ које треба да обавља у складу са одлукама Врховног савета одбране.

Оружаним снагама Србије, пак, командује председник Републике Србије (чл. 83) који самостално:

– „руководи оружаним снагама у миру и рату и народним отпором у рату; наређује општу мобилизацију и делимичну мобилизацију; организује припреме за одбрану у складу са законом“ (т. 5);

– „... кад Народна скупштина није у могућности да се састане, по прибављеном мишљењу председника Владе, утврђује постојање непосредне ратне опасности или проглашава ратно стање“ (т. 6);

– „... по својој иницијативи или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине“ којима се „могу ограничити поједине слободе и права човека и грађанина“ (т. 7);²⁰

– „... на предлог Владе, када су на делу територије Републике Србије угрожени безбедност Републике Србије, слободе и права човека и грађанина или рад државних органа, проглашава ванредно стање и

¹⁸ Закон о унутрашњим пословима Србије, чл. 1, исто.

¹⁹ „У командовању Војском председник Републике: 1) утврђује основе унутрашње организације, развоја и опремања Војске; 2) утврђује систем командовања у Војсци и прати спровођење система командовања; 3) одлучује о употреби Војске и одобрава план употребе Војске; 4) прописује и наређује мере приправности Војске у случају непосредне ратне опасности, ратног стања или ванредног стања; 5) даје смернице за предузимање мера за припрему мобилизације и наређује мобилизацију Војске; 6) доноси основна правила и друге акте који се односе на употребу Војске; 7) доноси правила којима се уређује унутрашњи ред и односи у вршењу војне службе; 8) обавља и друге послове командовања Војском у складу са савезним законом. У обављању послова из става 2. тог члана председник Републике доноси наредбе, наређења и одлуке“.

²⁰ Републички уставотворац, за разлику од савезног, избегао је да поброји која права грађана могу, односно не могу да се суспендују у стању непосредне ратне опасности, односно ратне опасности или ванредном стању.

доноси акте за предузимање мера које такве околности изискују, у складу с Уставом и законом“ (т. 8).

е) *Одбрана уставног поретка*. Војсци Југославије изреком је наложена одбрана уставног поретка СРЈ (чл. 133, став 1). Насупрот томе, оружане снаге Србије нису обавезане да бране уставни поредак у Републици. Тај је задатак дат републичкој полицији, која је задужена за „откривање и спречавање дјелатности усмјерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка“.²¹

г) *Стања опасности (државне нужде)*. Према савезном уставу ратно стање, стање непосредне ратне опасности и ванредно стање²² проглашава Савезна скупштина (чл. 78, т. 3). Када она није у могућности да се састане, то право има Савезна влада (чл. 99, т. 10). Довољни разлози за увођење тих стања одређени су у чл. 4. *Закона о одбрани*. Непосредна ратна опасност се проглашава „ако постоји опасност од напада или другог облика спољњег угрожавања земље“. Ратно стање наступа „ако предстоји или је отпочео напад на земљу“. Ванредно се стање уводи „ако дође до унутрашњих немира већих размера којима се насиљем угрожава уставни поредак земље или кад наступе природне и друге несреће које у великим размерама угрожавају животе грађана и њихову имовину и материјална добра“. Ставом 1. чл. 5. истог закона одређено је да се „непосредна ратна опасност, ратно стање или ванредно стање проглашавају за целу земљу“. Ставом 2, међутим, дозвољено је да се изузетно „ванредно стање може прогласити и на делу територије“. У сва три случаја, на основу чл. 8 *Закона о одбрани*, председник СРЈ „у складу са одлукама Врховног савета одбране, наређује мере приправности, мобилизације и употребу Војске Југославије и друге радње и мере које Војска Југославије предузима ради спречавања и отклањања опасности које угрожавају одбрану земље и њену безбедност“.

Стања опасности нису дефинисана у Уставу Србије, па их нема ни у списку овлашћења Народне скупштине. Међутим, председник Републике Србије овлашћен је Уставом да их може проглашавати (чл. 83, т. 6. и 8).

Судећи према наведеним уставима, у СР Југославији номинално постоје две оружане силе, којима се командује из засебних центара. На почетку савезног ланца је колективни командант (ВСО), чије одлуке реализује председник СР Југославије. Његове надлежности су, дакле, стриктно омеђене претходним одлукама Савета. Значи, командна акта председника легалитет вуку из одлука Савета, те се њима једино и могу легитимисати. Насупрот томе, председник Србије је

²¹ Бабовић, *исто*, стр. 81.

²² Октобра 1998. усвајањем „Мера за спречавање настајања непосредне ратне опасности“ уведено је на кратко још једно стање опасности непознато у постојећим уставима и законима.

у руковођењу (фиктивним) оружаним снагама једино омеђен републичким уставом и законима. Видљиво је, уз то, да у Србији, независно од савезних власти, може да буде проглашено свако од стања државне нужде. Према слову оба устава, унутрашњу употребу Војске могу појединачно да нареду Врховни савет одбране или председник Србије, чим му она (војска) буде додељена.

Захваљујући уставним „рупама“, Милошевић је имао личну власт над Војском Југославије. По истом основу је и В. Коштуница, као председник СРЈ, успоставио личну контролу над Војском. Стога није чудно што он до сад није Парламент и јавност упозорио на колизију та два устава, нити је иницирао њихово отклањање. Исто тако, председнику Коштуници није сметао мањкав поступак за врховно цивилно командовање ВЈ, и то упркос чињеници да су главни ризици за демократски преображај Србије и Црне Горе до сад управо произлазили из неспецификоване обавезе ВЈ да брани уставни поредак, те из непотпуне процедуре за врховно командовање Војском. Због тога је током последњих десет година стално постојала могућност за унутрашњу (зло)употребу Војске.

Правни основ за то била је обавеза Војске да брани уставни поредак. Пошто у Уставу СРЈ није одређен садржај тог поретка, остало је непознато шта би и од кога требало да брани Војска. Тим пре што у Уставу нису наведени облици, методе и носиоци угрожавања уставног поретка. Изостао је, исто тако, и попис поступака и средстава за његову војну одбрану. Једино се зна да ВЈ то легално може да чини под окриљем ванредног стања, и то само ако је претходно дошло „до унутрашњих немира већих размера којима се насиљем угрожава уставни поредак земље“. Због широке квалификације стицаја услова за одбрану уставног поретка употреба Војске је зависила од политичке воље тренутних владалаца.²³ Из те је одредбе, потом, изведено и дискреционо овлашћење савезних органа да у стањима државне нужде ограничавају права и слободе грађана.²⁴

Изгледи за унутрашњу употребу ВЈ директно зависе и од процедура за врховно командовање. Пошто је трећа Југославија устројена као федерација, врховна команда је додељена колективном телу. Захваљујући томе, републике преко својих председника, барем номинално, сукомандују Војском. Из функционалних разлога, спровођење одлука Савета и непосредно командовање пренети су на председника СРЈ, који уједно председава Саветом. Тиме су задовољени захтеви

²³ Познато је да режим због оружане побуне већине Албанаца на Косову започете 1998. године, под вођством тзв. ОВК, није увео ванредно стање ни на делу територије, мада је оквалификовао као тероризам и сепаратизам. Али, показао је спремност да свим средствима угуши масовне захтеве грађана и политичких партија за радикалним друштвеним променама.

²⁴ Видети: Коста Чавошки, „Ратне уредбе“, у: *Уставност и владавина права*, исто, стр. 457–479.

једностарешинства и субординације и, уједно, избегнуто је неусаглашено тројно командовање. Да не би била угрожена права сукоманданата, председник је Уставом обавезан да се приликом командовања придржава одлука Савета.

Уставотворац, међутим, није концепт колективног командовања извео доследно и до краја. Пошто Уставом није уређен начин одлучивања, не зна се да ли Врховни савет одбране одлуке доноси консензусом или надгласавањем. Исто се тако не зна да ли ВСО има право да одлучује у непотпуном саставу или је обавезно присуство сва три члана да би одлуке биле легалне. Због тога може, на пример, да се деси да одлука о употреби ВЈ у некој од република буде донесена без присуства и/или сагласности њеног члана Врховног савета одбране.

Поред свега, уставотворац није уредио поступак за утврђивање складности команди председника СРЈ са одлукама Савета. Непознато је, дакле, да ли, када и како Савет проверава да ли председник спроводи заједничке одлуке. Односно, да ли његове команде имају правно упориште у одлукама Савета. Још мање се зна да ли Савет има право да опозове или измени команде председника ако оне одударају од претходне заједничке одлуке.

Уставна празнина је заокружена изостанком процедура и инструмената за санкционисање одговорности чланова Врховног савета одбране. Нема доказа да Савет може, барем интерно, да санкционише одговорност својих чланова. Исто тако, не зна се да ли и коме Савет и његови чланови – колективно и/или појединачно – одговарају. Широким тумачењем Устава СРЈ можда би могла да се утврди контролна надлежност Савезне скупштине, али се не би могло доказати да она има право да ВСО и/или његове чланове позива на политичку одговорност због (не)чињења.

Кључне уставне празнине нису, међутим, отклоњене ни у каснијим законима.²⁵ Штавише, *Закон о Војсци* и *Закон о одбрани* донети су тек 18 месеци после проглашења СР Југославије.²⁶ Војска и њени припадници су, значи, у том периоду имали недефинисан статус, те је режим на њих примењивао старе законе или подзаконска акта. Према налазима др Јована Љ. Бутуровића, *Закон о Војсци* је чак био корак уназад спрема ЈНА.²⁷ Наиме, у СФРЈ статус војске и њених припад-

²⁵ Налазе о мањкавостима законске регулативе видети у *Compendium of Yugoslav Laws on the Security Sector: Human Rights and Democratic Oversight Aspects*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Centre for Civil-Military Relations, Beograd, 2002.

²⁶ Мада је Устав СРЈ проглашан 27. априла 1992, *Закон о Војсци Југославије* је ступио на снагу тек током 1994. године, кад га је усвојило и Веће република Савезне скупштине, а *Закон о одбрани* 29. октобра 1993. године (према: *Закони*, ВИНЦ, Београд, 1993, стр. 13, 57 и 213).

²⁷ Опширније: Јован Љ. Бутуровић, „Механизми за заштиту уставности и законитости у ЈНА и ВЈ“, у: *Демократска контрола војске и полиције*, Мирослав Хаџић (ед), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 99–120.

ника били су предмет пет закона: Закона о служби у оружаним снагама, Закона о војној обавези, Закона о пензијском и инвалидском осигурању војних осигураника, Закона о здравственом осигурању војних осигураника и Закона о додатку на децу и другим облицима дечије заштите војних осигураника. Узети заједно, сви ти закони су садржали око 1.000 чланова, а стављени су ван снаге новим законом који садржи свега 364 члана.

Редукција броја и опсега законских норми имала је двоструке негативне последице. Тиме је, прво, највећи део материје пренет у подзаконску регулативу, па је смањена правна сигурност припадника Војске, али и грађана кад се нађу у њеном захвату. Изван законског захвата остале су важне и осетљиве области интраармијских односа. Законом, уз остало, није уређен опсег војне тајне и делокруг војних служби безбедности. Уместо тога, начелнику Генералштаба препуштено је да одреди „*која се лица сматрају овлашћеним лицима органа безбедности и војне полиције*“ (чл. 30). Зна ли се да је статус војних служби безбедности тек одскора уређен савезним законом,²⁸ јасно је зашто је њихова моћ унутар војске била неограничена. Тим више јер су и подзаконска акта – правила, упутства, и слично – о раду тих служби класификована, те су недоступна не само грађанима већ и припадницима Војске. Осим тога, изван Закона остали су, на пример, цео војноиндустријски комплекс и располагање стамбеним фондом Војске, што је погодновало финансијским и другим злоупотребама у Војсци и око ње. Друго, Закон садржи бројна дискрециона права команди, чиме се стимулише командантска самовоља. Тиме је олакшано угрожавање и/или кршење људских права припадника Војске и грађана. Потврда за то је, на пример, институт ванредног унапређења (чл. 46), према којем председник СРЈ може, на предлог начелника Генералштаба, ванредно да унапреди официре у чин генерала, а начелник Генералштаба у виши чин подофицире и официре. Тим су чланом *de facto* обесмишљене одредбе закона о критеријумима и поступцима за њихово унапређење у виши чин (чл. 41–45). Дискрециони карактер има и одредба према којој официру и/или подофициру може престати служба кад наврши 30 година пензионог стажа „*ако то захтевају потребе службе*“ (чл. 107, став 3). Исти ранг има и одредба према којој неком од њих служба престаје, „*ако је два пута узастопно неповољно оцењен*“ (чл. 107, став 2, т. 3). У оба случаја надређеном старешини је препуштено да дискреционо утврди „*потребе службе*“, односно да давањем негативне оцене удаљи појединца из Војске и тиме га остави без посла. Непознат је распон дискреционих права која су командантима дата подзаконским актима јер су она недоступна јавности. Познато је, на пример, да начелник Генералштаба, према једном од

²⁸ Закон о службама безбедности СРЈ, којим су обухваћене и војне службе безбедности, усвојен је тек 2. јула 2002 (видети: „Службени лист СРЈ“, бр. 37/2002).

бројних правилника, има дискреционо право да сваке године додели 10 одсто станова из годишњег стамбеног фонда Војске.

Правну несигурност војника и грађана увећава, ма колико то звучало парадоксално, постојање засебног система војног судства и тужилаштва. Разлог за то су, према професору Димитријевићу, широка овлашћења војних судова и тужилаштва.²⁹ У њиховом захвату су, поред тзв. војних кривичних дела, бројна остала кривична дела. Војни судови су, на пример, овлашћени да воде поступке и у вези с „политичким“ кривичним делима. Они, уједно, могу да изузму војна лица из надлежности цивилних судова. Уз то, пошто их председник СРЈ поставља и разрешава, сужена је професионална независност војних судија и тужилаца.

Измена уставних и законских регула о одбрани и војсци у надлежности је Савезне скупштине (чл. 78, т. 1). Њоме, међутим, нису могле једнострано да се отклоне наведене колизије. Томе је требало да претходи израда новог устава Србије или, барем, суспензија његових одредаба које су супротне савезном уставу. Оба су та посла, пак, у надлежности Народне скупштине Србије. Уз то, пошто је стари режим увео директне изборе за председника СРЈ, Савезна скупштина не може да утиче на његово (не)деловање.³⁰ Због тога су из њене надлежности изашли и послови које председник обавља у Врховном савету одбране. Иако је надлежна за контролу савезних органа (Устав СРЈ, чл. 78, т. 5) Скупштина не може да контролише Војску, јер је то по Закону о војсци у ексклузивној надлежности председника СРЈ и Врховног савета одбране. Поврх свега, Савезна скупштина нема икакве надлежности над Врховним саветом одбране. Потом, она нема утицаја на избор, унапређење и постављење, односно разрешење и пензионисање генерала ВЈ, а тиме ни начелника Генералштаба. Скупштина не може Војску да контролише ни преко Савезне владе и/или Министарства одбране, јер су оба та органа искључена из ланца цивилног командовања. Она, чак, не учествује ни у дефинисању стратегије националне безбедности, јер је за то надлежна Савезна влада (чл. 99, т. 1). Она, стога, не може да утиче на величину Војске, нити може да наложи њену реорганизацију. Скупштина једино преко буџета може да утиче на профилисање Војске, а тиме и на деловање председника и Војног савета одбране. Из бројних, и то углавном политичких разлога она тај инструмент није до сад користила.

Делатни опсег и контролна улога Скупштине додатно су сужени нсловницима о раду њених већа и других тела.³¹ Рад њених комисија,

²⁹ Упоредити: Војин Димитријевић, *Југословенско војно законодавство*, „Compendium“, исто, стр. 10–17.

³⁰ Упоредити: *Резолуција Скупштине Црне Горе*, према „Данас“, 10. јул 2000.

³¹ Упоредити: *Пословник Већа република Савезне скупштине – са изменама и допунама* (СРЈ Савезна скупштина, Београд, септембар 2001) и *Пословник Већа грађа-*

на пример, сведен је на разматрање питања од заједничког интереса за рад већа Савезне скупштине (чл. 41). Тако, законодавно-правне комисије у оба већа имају само право да *разматрају нацрте и предлоге закона, других прописа и општих аката из „надлежности Савезне скупштине“*; и то једино „у погледу њихове усклађености са Уставом СРЈ“ (чл. 51, прва алинеја).

Пословником су, такође, редуковане надлежности сталних одбора оба већа Скупштине. Тако, на пример, Одбор за одбрану и безбедност само *„разматра предлоге закона, других прописа и општих аката“* из те области или из области које га се посредно тичу (чл. 67). Истина, Одбор је истим чланом овлашћен да разматра *„и питања у вези обављања контроле Већа над радом Савезне владе и других савезних органа и функционера одговорних Савезној скупштини“*. Међутим, он нема изричита овлашћења да контролише Војску и сектор безбедности, нити може да иницира израду политичких, стратешких и нормативних докумената. Не чуди, стога, што се ти одбори ни после 5. октобра 2000. нису мешали у деловање Војске или у њену реформу. Одбори за буџет такође су ослобођени директне бриге о Војсци и сектору безбедности. Њима је само додељено да *„разматрају предлог савезног буџета и предлог завршног рачуна савезног буџета; предлоге закона, других прописа и општих аката из области коришћења и располагања имовином СРЈ“* (чл. 71). Видљиво је да нема ни трага идеји да Одбори за буџет имају „краљевско право вета“, којим директно могу да утичу на величину и функционисање Војске. Истина, сви одбори подносе матичном већу Скупштине *„извештај који садржи амандмане, мишљења и предлоге одбора“* (чл. 61). За ту сврху претходно могу да траже од *„савезних министарстава и других савезних органа и организација податке и информације од значаја за њихов рад“* (чл. 60). Све то им, међутим, не нуди правни основ за контролу Војске и сектора безбедности.

Дуго задржавање старих уставних решења последица је, поред осталог, чињенице да нова власт нема концепт за успоставу модерних цивилно-војних односа, те да није ни покушала да измени статус, сврху и обим Војске. Штавише, све димензије (изостале) реформе тих односа и наслеђене војске предмет су дневнополитичких погађања и борби између кључних актера.³² Није чудно, стога, да у Парламент ни након 5. октобра није стигла довољна политичка моћ. Одатле се кључне одлуке о променама у друштву, па тиме и у Војсци, доносе или спречавају у ванинституционалним центрима моћи.

на („Службени лист СРЈ“, бр. 43/94). Будући да је реч о истоветним решењима наводићемо само чланове из Пословника Већа република.

³² Аргументе у прилог томе видети у: Мирослав Хаџић, *(П)лутајућа војска*, исто.

Комисија састављена од посланика парламентарне већине из Савезне и републичких скупштина окончала је, након осам месеци, рад на писању Уставне повеље. Једни су у Комисију стигли преко Савезне скупштине („Заједно за промјене“ и ДСС), а други преко републичких скупштина (ДОС, ДПС и Либерална странка). Комисијом је, на смену, руководио један од шест копредседника, од којих су два из Савезне скупштине а по два из скупштина сваке републике. За писање радне верзије текста Комисија је из свог састава изабрала паритетну поткомисију. У њен су рад, по потреби а по избору заступљених партија/групација, укључивани експерти за поједине области. Поткомисија је 9. августа 2002. сабрала резултате свог рада у „Радни текст Уставне повеље“, који је потом доставила Комисији на даље усаглашавање и одлучивање.³³ Понуђена решења су дата у варијантама, јер је радни текст само прост збир различитих и/или опречних ставова чланова Поткомисије о свим елементима Повеље.

Након мукотрпног преговарања и бројних одлагања, Комисија је крајем децембра усвојила текст Повеље.³⁴ Потом је, на основу чл. 27. Повеље, започета израда Закона о спровођењу Уставне повеље којим се уређују поступци за преображај СРЈ у државну заједницу Србије и Црне Горе.

Статус војске, а посредно и одбране, уређен је у глави 8. Уставне повеље. Материја се налази у одељку под насловом „Војска Србије и Црне Горе“ и разврстана је у пет чланова (54–58). Ти су чланови излучени из Радног текста, који у глави 5. садржи 22 става с бројним варијантама.³⁵ Значи, у текст Повеље унете су само одредбе о војсци око којих је Комисија постигла консензус. Да би се помирили опречни приступи чланова Комисије, оне су морале да буду довољно опште или, боље речено, довољно непрецизне. Утолико дефинисани чланови Повеље више говоре о политичким и/или партијским интересима којима су се руководили аутори него о њиховој стварној решености да напишу ваљан и остварив уставни документ. Исто тако, усвојене одредбе о војсци детектују степен њиховог (не)знања о савременим цивилно-војним односима. Пошто су за консензус били неопходни политички уступци и/или трговина, аутори су, изгледа, више водили рачуна о својим потенцијалним добицима/губицима него о конзистентности тих одредаба. Једино се тиме могу објаснити бројне недо-

³³ Радни текст Уставне повеље, припремљен на седницама Поткомисије од 5. до 9. августа 2002, интерна верзија обима 68 страна.

³⁴ Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе, Комисија за израду текста Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе, бр. 00-1/02-014, Београд, 14. јануар 2003.

³⁵ Видети: Радни текст, исто, стр. 57–63.

речености у уставном дефинисању позиције војске. Намеће се, стога, утисак да су уставописци већ у конституционални акт Заједнице уградили низ мањкавих решења, која неће бити лако отклоњена током њиховог претакања у законе. Тај утисак се, дакако, може проверити анализом одредаба Повеље о војсци.

(Одредбе о војсци ћемо наводити по реду којим су изложене у тексту Повеље, па ћемо их, потом, коментарисати и међусобно укрштати. На тај начин ћемо проверити да ли и колико Уставна повеља – у целини и у појединостима – обезбеђује примену наведених одредаба. Уједно ћемо покушати да докучимо који су део цивилно-војне материје уставописци пренели на будуће законодавце. Намера нам је да испитамо да ли им се одредбама Повеље нуди довољно основа за ваљано обављање свог посла.)

Члан 54. „Србија и Црна Гора има војску која је под демократском и цивилном контролом“.

Првим делом чл. 54. успоставља се нормалан ред ствари, па сада и Црна Гора, након вишегодишње апстиненције а у новом уставном аранжману, вољно преузима права и обавезе према војсци и одбрани Заједнице. Истовремено су отклоњени захтеви за стварање „заједничке војске“, те је отпала деоба Војске Југославије и/или оснивање засебних војски чланица под заједничком командом. Уједно, отклоњене су дилеме око статуса ВЈ, те ће она (п)остати војска Заједнице. Поступак њеног превођења, вероватно, биће уређен Законом о спровођењу Уставне повеље, док ће разрада уследити у законима о војсци и одбрани. Из те се одредбе не види какво ће име носити војска Заједнице, али је сигурно да ће ВЈ бити преименована.

Завршни део тог члана, којим се уводи „демократска и цивилна контрола“ над војском, чини повесни новуум у историји српско-црногорске уставности. Тиме је направљен, бар номиналан, отклон од ауторитарног цивилно-војног наслеђа и инхерентне му клијентске војске. По први пут је, дакле, на ниво уставног начела уздигнута ургентна потреба стављања војске под демократску цивилну контролу. (Стварну оданост писаца Повеље том начелу установићемо током анализе уставних инструмената и процедура за његову делатну примену. Наглази ће бити излагани по редоследу одредаба Повеље о војсци.)

Прве недоумице изазива уметање везника и између демократске и цивилне контроле. Писци су тиме раздвојили, а потенцијално и супротставили, те две компоненте контроле војске. Они као да су пренебрегли, теоријски давно образложену а југословенским ратовима и доказану, чињеницу да свака цивилна контрола војске није нужно и демократска. Односно, да је демократска контрола само једна, оптимална и пожељна, варијанта подређивања војске цивилним властима. Додавањем цивилној контроли атрибута демократска жели се, наиме, нагласити да њу једино могу да практикују демократски изабране ци-

вилне власти. Оне су, пак, обавезне да контролу обављају по уставној процедури и уз примену демократских средстава. Употребом неспретне формулације писци су оставили простор за ситуациону замену демократске контроле њеним цивилним сурогатом. Постоктобарска искуства са председником Коштуницом чине замисливом ситуацију у којој ће опет неки председник Заједнице или Врховни савет одбране тврдити да сама чињеница да су они цивили доказује демократичности њихове контроле над војском. Осим тога, Повеља не садржи потребне претпоставке за примену „*демократске и цивилне контроле*“. Уставописци су, наиме ускратили законодавну и извршну грану власти за прецизна овлашћења у контроли војске и одбране. О томе сведоче налази о надлежностима скупштина Србије и Црне Горе, који следе.

Војска и одбрана су, директно или индиректно, у делокругу Скупштине (чл. 19) основ права њених посланика да: а) уређују функционисање савезних институција (алинеја 1); б) проглашавају и укидају ратно стање уз претходну сагласност скупштина држава чланица (алинеја 3); с) доносе законе и друге акте о „*војним питањима и одбрани*“ (алинеја 4), као и о d) „*годишњим приходима и расходима неопходним за финансирање надлежности поверених Србији и Црној Гори на предлог надлежних органа држава чланица и Савета министара*“ (алинеја 10). Три од четири тангентна овлашћења су мање-више јасна. Вероватно други део алинеје 4. укључује доношење закона о одбрани и стратегије одбране. Може се, међутим, само нагађати смисао и захват аката о „војним питањима“. Која су то питања и како се законима или другим актима на њих одговара? На основу чл. 19. Повеље зна се да ће то да ради Скупштина, али се не зна ко ће, коме и у којој форми да их поставља. Недоумице су, можда, могле бити отклоњене најавом да ће системски статус војске и њених припадника, као и односи у њој, бити уређени законом. Ширум тумачењем и пристицају довољних разлога, на војску и одбрану би могло да се односи и право Скупштине да одлучује о чланству Србије и Црне Горе у међународним организацијама (алинеја 5) – на пример, Програму „Партнерство за мир“ или НАТО-у; да утврђује границу Србије и Црне Горе (алинеја 6); да ратификује међународне споразуме Србије и Црне Горе (алинеја 9), и да бира председника и Савет министара (алинеја 12). Такође, право на (не)избор председника Србије и Црне Горе и Савета министара даје јој знатну контролно-надзорну моћ. То значи и у делу војно-одбрамбених послова за који су та два органа надлежна. Уз то, контрола уставности и законитости у војсци и одбрани поверена је Суду Србије и Црне Горе (чл. 46, алинеје 4. и 5). Исто тако, Скупштина ће чином усвајања стратегије одбране оквирно одредити природу, обим и употребу војске и одбране. Она је, међутим, лишена изричитих овлашћења да помоћу буџета (према Повељи,

„годишњих прихода и расхода“) димензионира војску и одбрану, те да контролом трошења пара проверава њихову функционалност. Скупштина, уз то, нема утицај на избор, именовање и постављење/разређење највиших војних дужносника – на пример, начелника Генералштаба. Осим тога, Скупштина нема никаквих овлашћења у заштити људских права, па ни у случају припадника војске и/или грађана кад се нађу у захвату војске. И то упркос најаве у чл. 9. Повеље (став 3) да Србија и Црна Гора *„прати остваривање људских и мањинских права и грађанских слобода и обезбеђује њихову заштиту, у случају када та заштита у државама чланицама није обезбеђена“*. Тим су грађани и припадници војске ускраћени, између осталог, и за могућност да се за заштиту својих права обратe, по потреби, Скупштини и њеним телима и органима (одбори). Остаје да се види да ли ће та могућност бити остварена повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама, која ће бити део Уставне повеље. Тешко се може очекивати да ће Скупштина те недостатке надокнадити у пословнику о свом раду, јер ни том приликом неће смети да изађе изван прописаног права да само доноси законска и друга акта.

Члан 55, став 1: *„Задатак војске је одбрана Србије и Црне Горе у складу са овом Уставном повељом и принципима међународног права који регулишу употребу силе“*.

Малициозно читање садржаја првог става тог члана води к утиску да је узалудно било очекивање да уставописци дају војсци јасне задатке јер ни њима није било, и још им није, јасно каква ће државна заједница бити Србија и Црна Гора. Стога им је, изгледа, било најлакше да војсци доделе опште задатке, па ма шта да они значе. Могуће, да су писци, под притиском Ђукановићеве екипе, избегли све квалификативе (типа суверенитет, територијални интегритет и независност) који би Заједницу на било који начин означили као државни и политички ентитет, мада она то јесте следом свог међународног субјективитета. Избегавши да војсци прецизирају одбрамбене задатке, они су дозволили њихово *ad hoc* читање, тј. накнадно учитавање у њих тренутних политичких и безбедоносних потреба властодржаца.

Наведеним ставом војска је лишена класичних уставних задатака да брани територијални интегритет, сувереност, независност и уставни поредак Заједнице. Изостављање одбране уставног поретка може се лако оправдати лошим искуствима са ЈНА и ВЈ, јер су обе по том основу биле злоупотребљаване у југословенским ратовима, као и за насилну одбрану власти Слободана Милошевића. Одривање од војне одбране суверенитета, пак, логично следи из привременог карактера Заједнице, те чињенице да она нема изворни суверенитет. Може се нагађати да је изостанак одбране независности био условљен тешкоћама попуне тог појма конкретним и мерљивим садржајима. Тим пре, јер је реч о Заједници чији ће суверенитет и независност бити (и да-

ље) ограничен, протекторатом НАТО-а и УНМИК-а над Косовом и Метохијом. Потом, и вољним опредељењем њених твораца за „укључивање у европске структуре, а нарочито у Европску унију“ (чл. 3, алинеја 3), које изискује претходни пристанак на ограничени суверенитет и смањену независност своје државе.

Упркос томе, ослоном на чл. 5. Повеље, може се утврдити да ће војска ипак бранити територијални интегритет Заједнице. Наиме, пошто је „Граница Србије и Црне Горе (је) неповредива“ (став други) а „Територију Србије и Црне Горе чине територије држава чланица Србије и Црне Горе“ (став први) следи да ће војска заштитом неповредивости границе Заједнице *eo ipso* бранити и њен територијални интегритет. Позив писаца на међународне принципе којима се регулише употреба силе води ка истом закључку, јер Повеља УН у чл. 51. главе 7. потврђује свакој држави „урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада“, док се у Завршном акту КЕБС-а (Хелсински, 1975) налаже поштовање државног суверенитета „укључујући, посебно, право сваке државе на правну једнакост, територијални интегритет, на слободу и политичку независност“.

Став 2: „Стратегију одбране доноси Скупштина Србије и Црне Горе у складу са законом“.

Значајно је да је давањем овлашћења скупштини Србије и Црне Горе да у складу са законом донесе стратегију одбране (чл. 53, став два) направљен још један позитиван искорак спрам СРЈ и њених претходница. Преносом тог овлашћења на скупштину укида се досадашњи монопол војске (војни врх) и председника СРЈ у дефинисању стратегије одбране, односно у именовану извора и носилаца угрожавања одбране државе, и вредности које се штите употребом војске. Трагом те најаве треба очекивати да стратегија одбране Заједнице буде финални производ „колективног“ знања и јавне расправе, и да коначно буде постављена на рационалне основе и лишена идеолошких примеса.

Писци Повеље су апостроксирањем стратегије одбране, уместо стратегије безбедности, Заједнице остали испод нивоа историјских захтева и конкретних околности. Они су тиме, прво, проблем имања безбедног друштва и државе, којима је у основи безбедан грађанин, свели на војно-одбрамбену димензију. Превидели су, дакле, текуће промене у значењу и садржају појмова безбедност и одбрана које су уследиле из појаве нове палете, доминантно невојних, безбедносних ризика. У евроатлантском региону су због тога уследиле, уз остало, промене у намени, саставу и обуци војске/оружаних снага. Војска се, стога, све више усредсређује на борбу против тероризма, међународног криминала, трговине оружјем, дрогом и људима. Ако се искључи могућност обнове југословенских ратова, тј. нових ратова за територије, те тим поводом поновљених војних интервенција страних уме-

шача, мало је вероватно да ће Србија и Црна Гора икад бити суочена с класичном агресијом. Уосталом, и сада је безбедност њених грађана примарно угрожена унутрашњим ризицима, које генеришу изостанак радикалног раскида са ауторитарним режимом и његовим носиоцима, те регионално и паневропско умрежавање месних мафија.

Чини се да прави разлози за стратегијски „превид“ писаца Повеље произилазе из принудног карактера Заједнице. Пошто им је ЕУ наметнула заједничку државу, њени протагонисти, а посебно ДПС и ДС, пожурили су да је унапред лише, уз остало, и безбедносних надлежности. На страну што је ЕУ, у коју локални моћници наводно хоће да уведу Србију и Црну Гору, одавно прокламовала заједничку спољну и безбедносну политику. Лако је докучити мотиве ДПС и ДС, јер би имање (заједничке) стратегије безбедности налагало барем координацију рада војске, републичких полиција, војних и цивилних тајних служби, те паравојних снага. А то је оно што су поседници моћи у Србији и Црној Гори хтели, изгледа, да избегну по сваку цену.

Главне ће невоље, стога, настати приликом утврђивања стратегије одбране Заједнице. Може се претпоставити да ће аутори у њеном уводном одељку побројати неименоване облике и носиоце угрожавања одбране Заједнице. Да би, потом, на основу тога, војсци одредили разумне и разумљиве задатке требаће им много имагинације. Јер, чак и ако у циљеве одбране уврсте све циљеве Заједнице,³⁶ неће им бити лако да их преведу у друштвене/државне вредности које се бране војском. Тим пре што при стратегијском дефинисању задатака војске аутори (Скупштина) неће смети ни да помену територијални интегритет, суверенитет и независност заједничке државе. Скупштина у стратегији, а на основу „буџета“ мора да каже колика и каква војска треба Србији и Црној Гори. Поставља се питање како ће она то да уради ако пре тога не може сувисло да утврди чему ће да јој служи дотична војска.

Члан 56. став 1: „*Врховни командант војске је Врховни савет одбране, који одлучује о употреби војске Србије и Црне Горе*“.

Видљиво је да су уставописци од СРЈ преузели модел колективног врховног командовања војском. Задржавање институције Врховног савета одбране (ВСО) начелно гарантује равноправност држава чланица. Овог пута, председник Србије и Црне Горе, за разлику од свог претходника, лишен је извршне команде над војском. Тиме је укинута и једина тачка у којој је председник СРЈ био надређен председницима република. Једнак статус три председника додатно је подупрт четвртим алинејом чл. 26. Повеље, према којој је председник Србије и Црне Горе само „*члан (је) Врховног савета одбране*“. Пошто

³⁶ Члан 3. Повеље укључује, између осталог, поштовање људских права, очување и унапређење људског достојанства, укључивање у европске структуре, усвајање европских и међународних економских стандарда, стварање тржишне економије итд.

ВСО једино колективно може да нареди употребу војске, начелно је отклоњена опасност од појединачне (зло)употребе војске.

Наведени став, међутим, изазива нову сумњу у приврженост Комисије демократској цивилној контроли војске. Наиме, кад је врховну команду већ дала ВСО, Комисија је била дужна да у Повељи утврди коме Савет и његови чланови одговарају за своје (не)чињење. Председник Србије и Црне Горе за послове које обавља и као члан ВСО одговара Скупштини, која га бира (члан 28). Изван су њеног домета, међутим, преостала два члана ВСО: председник Србије и председник Црне Горе. Теза да сваки од њих одговара грађанима и/или скупштини државе чланице само је делимично тачна јер последице њихових команди надилазе границе чланица, односно једнако захватају све грађане Заједнице. Они, дакле, у договору са председником Заједнице, могу да употребе једину, а опасну, силу принуде којом располаже Србија и Црна Гора а да за то ником не одговарају. Ако државе чланице у својим уставима чак и утврде коме њихов председник одговара за одлуке ВСО, то ће, ипак, бити само појединачна одговорност. Из ње ће још увек бити изузет ВСО као колективни командант војске и засебан орган Заједнице.

Интересантно је да су писци Повеље избегли да у овом члану, односно одељку 8, утврде могућност и услове за спољну употребу војске, о чему је било разговора у Поткомисији. У ставу 7. Радног текста биле су за то понуђене две формулације. Представници ДПС предлагали су да се војска може употребити само „у служби међународних организација“, а на основу одлуке Скупштине, и то тек по добијеној сагласности скупштина држава чланица. Остали су предлагали да војска, на основу одлуке Скупштине Заједнице, може да учествује „искључиво у мировним и хуманитарним операцијама“.

Могуће да се испуштањем става о спољној употреби војске имплиците желела отклонити сумња у могућност њеног офанзивног дејства против суседа. Остало је нејасно због чега су писци Повеље избегли да утврде да ли би и под којим условима војска могла да учествује у међународним мировним операцијама. Тиме је Комисија само одложила јасно одређивање Заједнице према обавезама које следе из жељене интеграције у евроатлантску заједницу. А део тих обавеза, према садашњој ситуацији, свакако је учешће у борби против тероризма и учешће у мировним операцијама УН, али и НАТО-у ако и кад га за то овласти Савет безбедности Уједињених нација. Можда ће због тога Скупштина морати, у не тако далекој будућности, да допуни Повељу. Дакако, под условом да Заједница до тад опстане. Уколико, пак, та материја буде накнадно уређена законом или стратегијом одбране, свака одлука ВСО о спољној употреби војске имаће мањак легалитета и легитимитета, јер неће имати упориште у конституционалном акту, којим се модерне државе и суверени грађани уобичајено одређују према рату и миру, односно употреби своје војске.

Став 2: „*Врховни савет одбране чине председник Србије и Црне Горе и председници држава чланица*“.

Том одредбом је прецизиран састав Врховног савета одбране. У одредби се, међутим, ништа не каже о начину деловања колегијалног команданта. Остаје, наиме, нејасно ко и по којој процедури сазива седнице ВСО, ко руководи састанцима и формулише предлоге командних аката. Иако уређење те процедуре не припада уставној материји, не треба занемарити чињеницу да мањак прецизне процедуре у колегијалном командовању војском, као што показују искуства са ЈНА и ВЈ, чини могућим политичке злоупотребе водећих генерала и тајних служби војске, као и партијски непотизам у војсци.

Вероватно ће се та материја уредити законом о војсци или пословником о раду Врховног савета одбране. Предност би требало да има законска регулација, јер она омогућава већу видљивост командног поступка. Истом би приликом требало прецизно утврдити статус и делокруг рада војног кабинета председника СРЈ, који ће вероватно бити преображен у сервис Врховног савета одбране. За то постоје два разлога: прво, пренос руковођења војском на министра одбране (чл. 41) искључује војни кабинет из оперативних послова, и друго, потребно је укинути све изворе неформалне моћи Кабинета, односно председника или чланова ВСО над војним елитама.

Став 3: „*Врховни савет одбране одлуке доноси консензусом*“.

Увођењем консензуса у групно командовање војском, мада звучи демократски, изазивају се бројне недоумице. Групно командовање је спорно већ са становишта (ратне) употребе војске и природе војне организације. Оно може да буде, и јесте, изнуђени политички одговор на сложenu државу. Стога, командни консензус може Србију и Црну Гору да поштеди понављања лоших искустава са ЈНА и Војском Југославије. Јер, налог да се одлуке доносе консензусом начелно искључује сваку мајоризацију у ВСО, те додатно штити интересе чланица. Међутим, аутоматска примена консензуса противуречи једностаршинству као основном принципу војне организације. Штавише, она може да блокира одлучивање у ВСО, те да војску, поготово у рату, остави без правремене команде. У Повељи је тај проблем могао, на пример, да буде ублажен раздвајањем одлучивања у рату и миру. Или да ВСО изричито одлучује консензусом, а да се разрада остави за законе о војсци и одбрани. Мogle су, такође, у Повељи прецизно да се наброје (кључне) одлуке ВСО за које је неопходан консензус.

Ситуацију додатно компликује начин на који су писци уредили надлежности министра одбране. Одредивши да је министар одбране цивилно лице (чл. 41, став 3), ојачали су супремацију цивилне власти над војском. Исто тако, право Савета министара да „*утврђује и спроводи политику Србије и Црне Горе, сагласно утврђеној заједничкој политици и интересима држава чланица*“ (чл. 33, алинеја 1) доследно

је преточено у обавезу министра одбране да „*координира и спроводи одбрамбену политику*“ (чл. 41, став 1).

Проблем настаје са тумачењем његове додатне обавезе из става 1 чл. 41. да „*руководи војском у складу са законом и овлашћењима Врховног савета одбране*“. Из текста је једино јасно да ће се законом прописати надлежности министра у руковођењу војском. Није, међутим, јасно да ли ће министар преузети овлашћења ВСО (која?) или ће га ВСО у по нечему (чему?) овластити. Ако се, пак, хтело дати право ВСО да преноси (нека?) своја овлашћења на министра одбране, онда је ВСО требало дати и право да контролише како их министар користи. У Повељи међутим, није предвиђено да ВСО своја (командна) овлашћења преноси на неког другог. Тим пре што пренос овлашћења укључује и издавање упутстава министру за њихову примену. А министар није подређен ВСО, већ је члан Савета министара и заједно са осталим министрима, за свој рад одговара Скупштини (чл. 37).

Из става 1. чл. 41. следи, такође, да министар руководи, а ВСО командује војском, што министра обавезује да војску припрема за одбрамбене задатке на које ће је упућивати Врховни савет одбране. Будући законодавац имаће тежак задатак да утврди да ли је могуће руководити војском без права командовања. Односно, да дефинише врховно командовање војском које искључује претходно и/или сукцесивно руковођење. Чак да он у томе и успе, остаје нејасно које место има министар одбране, ако га уопште има, у ланцу врховног командовања војском.

Не види се из Повеље да ли ВСО командује војском директно или преко министра одбране. Према Повељи, министар одбране није потчињен ВСО, али се не тврди ни да ВСО командује преко Генералштаба. Стога се из текста Повеље не може сазнати у којем су односу министар одбране и Генералштаб. Пошто министар руководи војском, њему би требало да је потчињен и Генералштаб. Министар ће, међутим, моћи само да руководи Генералштабом и војском, али не и да командује њима. И обратно: ВСО моћи ће да командује војском, али не и да руководи њом. Могуће је, стога, да Генералштаб и војска буду разапети између налога који им стижу руководним путем од министра, односно командним путем од Врховног савета одбране.

Нове недоумице изазива и став 2. из чл. 41, којим је министар одбране овлашћен да „*предлаже Врховном савету одбране кандидате за именовање и поставља, унапређује и разрешава дужности официре у складу са законом*“. Тим је налогом, без сумње, уведена још једна цивилна инстанца у поступак селекције и кадровског вођења војних официра. Законским уређењем те материје биће коначно створени формални услови за раскид с наслеђеном праксом скривеног и арбитрарног избора официра (генерала) за највише војне дужности.

Из наведеног става се види да је именовање официра (на одређене дужности?) раздвојено од њиховог постављења, унапређивања и разрешавања. Остало је нејасно зашто ВСО није дато право и да разрешава официре, јер да би могао неког да именује на дужност, мора претходно да ослободи то радно место. Овако, испада да врховни командант именује, а по рангу нижи орган – министар одбране, поставља и разрешава лица која је раније именовао Врховни савет одбране. Односно, да министар одбране може, чак, да поставља и разрешава официре независно од тога да ли их је ВСО претходно именовао. Чини се да је кадрованање у војсци могло боље да буде уређено применом једне од следећих варијаната: прво, давањем свих кадровских овласти ВСО које он примењује само на основу предлога министра одбране, и друго, давањем министру свих овлашћења за чију је примену неопходно добијање претходне сагласности од Врховног савета одбране. Обе су варијанте у духу начела демократске цивилне контроле, јер би увеле „*check and balance*“ између те две инстанце. Било би, такође, добро да су уставописци увели институт претходног прибављања мишљења Скупштине или њеног надлежног одбора за именовање, постављење и разрешење највиших војних старешина, на пример начелника Генералштаба.

Члан 57: „*Регрути војни рок служе на територији државе чланице чији су држављани, уз могућност служења на територији друге државе чланице по својој слободној вољи*“.

Та је одредба, мада неуобичајена у модерним државама, сасвим у духу Повеље и природе Заједнице. Пошто се Повељом искључује унутрашња употреба војске – одбрана уставног поретка или територијалног интегритета – нема сметњи да регрути бирају где ће да служе војни рок. Штавише, том је новином фактички онемогућена, или бар отежана, противуставна употреба војске за одбрану режима или против неке од држава чланица. Наиме, мало је вероватно, мада не и потпуно искључено, да би регрути пристали да употребе оружје против својих сународника. Та је одредба у основи и рационална, јер се смањују трошкови око слања регрута у војску, као и трошкови за родитељске и родбинске посете. Њоме се, истовремено, сужава простор за корупцију у војсци, јер чини излишним хватање веза за добијање пожељног места службовања.

Све наведено важи само за мирнодопске услове. Проблеми могу да настану при, супозицијски сасвим могућем, ратном стању. А служење војног рока у рату није изузето из те одредбе. Стога, докле год буде важила општа војна обавеза маневарске способности војске и врховне команде биће драстично смањене. Није искључено да настану проблеми у школовању одређених специјалности, као и проблеми са резервним саставом војске, који ће, сасвим очекивано, покушати да и за себе исто право освоји.

Члан 58: „*Регруту се гарантује право на приговор савести*“.

Увођењем те одредбе писци Повеље су делимично испоштовали преузету обавезу Србије и Црне Горе (чл. 10) да непосредно примењују одредбе међународних уговора о људским и мањинским правима и грађанским слободама. И том приликом учинили су само полуко-рак, јер су испустили да, у складу са Резолуцијом 337 (1967) Парламентарне Скупштине Савета Европе, као и препоруком исте скупштине бр. 816 (1977), загарантују грађанима Заједнице и право на алтернативну (цивилна) службу, и то у времену трајања редовног војног рока. Непотпуним гарантовањем права на приговор савести писци су дефинисање права на алтернативну службу пренели на законодавца. У том поступку, с обзиром на досадашња искуства, није искључено да превлада рестриктивна интерпретација, те да грађани и даље буду ускраћени за потпуно уживање једног од својих основних људских права. Било би, уједно, боље да су аутори Уставне повеље ту (допуњену) одредбу пренели у Повељу о људским правима, где јој је по материји и место.

Члан 66: „*Надлежност војних судова, тужилаштва и правобранилаштва преноси се на органе држава чланица, у складу са законом*“.

У верзији текста Повеље која је након седнице Комисије од 6. децембра 2002. стигла у јавност³⁷ постојала је и одредба којом се „*Надлежност војних правосудних органа преноси (се) на редовне у складу са законом*“. Она је била сврстана на осмо место у одељку Војска Србије и Црне Горе, чл. 18. првобитне верзије Повеље, те се њоме заокруживала материја којом се уређује статус војске и одбране. Том одредбом је био најављен радикалан раскид са традицијом издвојеног војног судовања из претходних Југославија. Њом је требало да буде укинут још један извор скривене моћи војске над друштвом и грађанима. Демократске потенције тог одклона сазнале би се тек након законског уређивања те области, али и поступка за пренос надлежности војних судова на редовне судове.

Из јавности непознатих разлога, уставописци су, у међувремену, променили свој став и редефинисали првобитни наум. Прво су материју о надлежности војноправосудних органа изузели из поглавља о војци, а потом је сместили у поглавље 11. Повеље којим се уређује поступак преношења права и обавеза са СРЈ на Србију и Црну Гору. Затим су њихове надлежности само пренели на „*органе држава чланица, у складу са законом*“ (чл. 66). Тим чланом, међутим, није прецизирано на које се органе држава чланица преносе надлежности војних судова, тужилаштва и правобранилаштва. Евентуални неспоразуми су могли да се избегну спецификавањем тих органа употребом потпуне формулације (преноси се на судове, тужилаштва и правобранила-

³⁷ Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе, „Данас“, Београд, 9. децембар 2002, стр. 4–5.

штва држава чланица) или скраћене (преноси се на одговарајуће органе држава чланица). Није искључено да неко – лаик, на пример, чијем просечном знању и образовању текст Повеље и мора да буде примерен – на основу чл. 66 закључи да ће државе чланице основати своје војне судове, тужилаштва и правобранилаштва, или (не дај боже) да ће надлежности војноправосудних органа бити пренете на неке друге органе држава чланица (на пример, владу). Остаје, дакако, нада да ће све недоумице бити отклоњене у најављеном закону.

*

* *

Предочени налази нуде довољно доказа за оцену да је Уставна повеља недоречен и неконзистентан документ. Изван сумње је, исто тако, да аутори Повеље нису могли или нису хтели да, на модеран начин и без остатка, уреде статус војске и одбране у Заједници. Да буде теже, они су кључне дилеме проследили будућим законодавцима, а да им за ваљано обављање посла нису обезбедили уставни ослонац. Разлози за то произилазе, поред осталог, из начина рада на Повељи. Наиме, грађани Србије и Црне Горе поново добијају октроисан устав, на чији изглед и садржај нису могли ни на који начин да утичу. Зато Уставна повеља већ од усвајања има мањак легитимитета. Све је то само крајњи резултат начина настанка државне заједнице Србије и Црне Горе.

У постојећим околностима, примена и законска разрада Повеље директно ће зависити од политичке воље власти у Србији и Црној Гори. А то ће њене грађане, независно од слова Повеље, задржати у претполитичком стању. Тим пре што нема довољно доказа да ће се локални моћници уопште бавити законском разрадом Повеље. Односно, да ће Заједница трајати довољно дуго да би постала могућа примена нових закона. Стога се може очекивати да војска поново буде у законском *interregnumu* и да остане на маргинама реформе. То најављује наставак њене, тихе и скривене, ентропије, за коју се само може надати да у некој од фаза неће попримити разорни облик.

Проф. др Златко Исаковић*

Аутор, након анализе појмова мира и људских права, закључује да се већина људских права, а нарочито право на живот и већина других права прве и друге генерације, може остварити или се барем лакше могу спровести и поштовати у време мира. С друге стране, тражење мира по сваку цену (укључујући и жртвовање људских права) може довести до жртвовања најмање „позитивног мира“; тражење људских права по сваку цену (укључујући и жртвовање мира) може да доведе до жртвовања најмање права на мир и неких основних људских права. Аутор сматра да се дилема: људска права или мир може избећи или разрешити уврштавањем мира у категорије људских права и уврштавањем људских права у појмове мира.

Кључне речи: мир, конфликти, људска права.

Циљ рада је анализа опција и стварних и могућих импликација дилеме у вези с тим да ли су свету потребни и мир и поштовање људских права или само једно од то двоје. Изгледа да теоретски напор да се одговори на ово питање захтева претходну, барем кратку, разраду постојећих појмова и структура, како мира, тако и људских права, као и неких других сродних појава.

Мир

Једно од полазишта теорија о миру био је став да је сила својствена друштву у његовим раним фазама, и да може и треба да се елиминисе са развојем културе и правних институција, система итд. пошто представља претњу друштвеном животу. То је обезбедило основу за теорију коју су покренули Џонатан Дајмонд и Ричард Кобден у 19. веку. Дајмонд је сматрао да би рат, као и трговина робљем, ишчезнули ако би људи почели да преиспитују његову сврху и одбили да попусте притисцима да уђу у рат. Било је бескорисно прављење разлике између неправедних и праведних, дефанзивних и агресивних ратова. Други аутор веровао је да је уклањање препрека слободној трговини јединствено средство за трајан мир.²

¹ Чланак је први пут објављен у Данској (библиографски подаци: *Peace and/or Human Rights?*, „COPRI Working Papers“, No. 12 (2000): p. 15; <http://www.copri.dk/copri/downloads/12-2000.doc>; <https://www.cc.columbia.edu/sec/dlc/ciao/wpsfrm.html>).

² Аутор је научни саветник Института за међународну политику и привреду.

³ Steve Chan, *International Relations in Perspective – The Pursuit of Security, Welfare, and Justice*, New York: Macmillan Publishing Company, 1984, pp. 108–130; James E. Do-

Како је 20. век донео ерузију ратова, пацифисти су одбацивали силу као средство за „разрешавања“ сукоба сматрајући да њена употреба само појачава спорове који спречавају решавање проблема и чак се умножавају. Они инсистирају на замени силе ненасилним отпором (дајући значајну улогу убеђивању). Те идеје је, барем делимично, спровео Махатма Ганди, који је – између осталог – окупљањима, демонстрацијама и бојкотовањем британских производа до 1947. године, када је његова земља постала независна, маси држављана своје земље дао пример непослушности британским властима.³ Борац за људска права Црнаца у САД, Мартин Лутер Кинг, применио је сличну тактику. Сличност средстава (ненасилан отпор) и циљева (заступање људских права) које су користили ти активисти показује везе између мира и људских права. Осим тога, обојица су убијени. За Галтунга, „Ганди је богат извор креативне и ненасилне инспирације за теорију и праксу обе стране конфликта“.⁴

Мировне студије постале су академски мултидисциплинарни предмет истраживања тек у последње четири деценије. Његови главни теоријски извори и правци су:

– прво, легалистички приступ који потиче од теорије „праведног рата“ и неке сличне теоријске конструкције;

– друго, тзв. радикални пацифизам (под утицајем Х. Д. Тороа, Лава Толстоја и Гандија, а користили су га Луис Фрај Ричардсон, Кенет Болдинг, Анатољ Рапопорт, и други) изведен из социјалистичке доктрине, која је важна карактеристика неколико доктрина, идеја, теорија итд.;

– треће, школа мисли коју су предводили Питрим А. Сорокин, Квинси Рајт, Гастон Бутул,⁵ и неки други.

Истраживања мира усмерена су на организовано насиље у сукобима међу људским бићима, првенствено на очигледне случајеве свесно употребљеног и инструменталног насиља следећих и других врста:

– латентно насиље, као вишеструктурна врста насиља, користи се у ситуацијама репресије и застрашивања (када се имплицитно или експлицитно прети употребом насиља);

– друга врста насиља води порекло од убијања које је последица друштвене организације.⁶

ugherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. *Contending Theories of International Relations – A Comprehensive Survey*, Third Edition, New York: Harper & Row, 1990, pp. 199–200; Zlatko Isakovic, *Introduction to a Theory of Political Power in International Relations*, Aldershot: Ashgate, 2000.

³ Thomas Merton, *Gandhi on Non-Violence*, New York: New Directions, 1965.

⁴ Johan Galtung, *Peace Education is only Meaningful if it Leads to Action*, „The UNESCO Courier“, January 1997, <http://www.britannica.com/bcom/magazine/article/-0,5744,250313,00.html>, 24 may 2000.

⁵ Vinay Kumar Malhotra and Aleksander A. Sergounin, *Theories and Approaches to International Relations*, New Delhi: Anmol Publications Pvt, Ltd. pp. 457–462.

⁶ Johan Galtung, *A Structural Theory of aggression*, „Journal of Peace Research“, 1964, Vol. 11, No 2.

Димитријевић и Стојановић сматрају да мир није ништа друго до међународна инструментална вредност; обавеза истраживача је да дефинише мир, а не нешто што би неко желео да постигне миром.⁷ Према Галтунгу, међутим, истраживачи мира никада не треба да се надају да ће постићи коначну сагласност о могућем значењу *мира*, јер би се тиме установила основа за њихово истраживање и окоштавање праксе, и за стварање технократске оријентације у производњи мира. Основна дужност истраживача јесте откривање манифестација против мира у оквиру културе и структуре, што би довело до нове теорије међународних односа, која светску политику види као шири појам, а не само као политику међу државама. За истраживање мира постоји потреба и у теоријама о општем миру и сукобу и у критичком истраживању (које треба да се користи и за прогнозу), конструктивизму или визионарству. Укидање рата као друштвене институције треба да буде циљ истраживања мира.⁸ Многи учени људи предлажу развијање мировног образовања ради борбе против насиља. Галтунг сматра да је „основно тежиште мировног образовања да се људи оспособе да решавају сукобе креативније и мање насилно“⁹, па су створени и кључни појмови:

– под концепцијом „негативног мира“, једном од кључних појава у мировном истраживању, односно студијама, подразумева се, једноставно, одсуство рата (мада постоје многе мање или више различите дефиниције рата);

– друга кључна појава – „позитиван мир“, дефинише се као одсуство легализоване репресије и физичког насиља. За позитивне дефиниције мира постоје бројни, мање или више различити предлози (једнакост, правда, склад, интеграција, слобода, итд.), које треба даље осмишљавати.¹⁰

Да би се разумели мир и насиље треба узети у обзир основне људске потребе – за опстанком, слободом, благостањем и идентитетом. „Развој има за циљ да промовише те потребе: насиље их вређа, мир их одржава“.¹¹ Исти аутор сматра да „постоје три типа насиља и отуда три типа мира: директно, структурно и културно. Директно насиље вређа људске потребе са свесном намером да повреди и нанесе штету; структурно насиље чини то исто више индиректно. Културно насиље је симболично и односи се на оне аспекте наших култура који су коришћени да би се законски оправдало директно или структурно

⁷ Војин Димитријевић и Радослав Стојановић, *Међународни односи – основи опште теорије* (International Relations – Foundations of the General Theory), Belgrade: Faculty of Law, 1988.

⁸ Vinay Kumar Malhotra and Alexander A. Sergounin, *исто*.

⁹ Johan Galtung, *Peace Education Is only Meaningful if it leads to Action*, *исто*.

¹⁰ Hakon Wiberg, *What Is the Use of Conflict Theory?*, in Peter Wallensteen, *Peace Research: Achievements and Challenges*, Boulder and London: Westview Press, 1988.

¹¹ Johan Galtung, *исто*.

насиље“. Та три појма имају своје дијалектичке негације – директан, структуран и културни мир, али је бесмислено усмеравање на само један од њих.¹² Галтунг наглашава да је „сукоб део двоструке, јин/јанг целине: и стваралац и уништитељ“. Он сматра да „дубоко у конфликту постоји једна или више контрадикција или несагласности. Ако се правилно користе, могу да буду покретачка снага људског друштвеног и моралног развоја“.¹³

Виберг верује да „препознавање конфликтног понашања није основни интелектуални изазов: понашање је по дефиницији видљиво, а 'конфликтно понашање' може прилично неконтроверзно да се дефинише као 'понашање смишљено да другу страну лиши вредности““. Вредности могу да буду: живот, физичко или ментално здравље, самопоштовање, слобода, социјални статус, добробит итд. Основна претпоставка је да се непријатељско понашање препознаје онда када се види, барем када је усмерено против нас самих (то може бити теже када је реч о странијој култури која има другачије вредности). Основна контроверза, међутим има везе са односима између последица и намера приликом концептуализације термина *насиље*. Постоји уска емпиријска концепција „директног насиља“ (што је уобичајен смисао у свакодневном језику) и Галтунгова теоретска концепција „структурног насиља“, „која иде дотле да људи умиру или трпе озбиљну штету без потребе: као последица расподеле ресурса пре него свеопште оскудице“. Приликом емпиријске процене морају да се упореде, на пример, стварни морталитет и оно што би било под извесним претпоставкама. Када су направљени емпиријска методологија и емпиријске студије, закључено је да „та концепција остаје крајње контроверзна, на политичкој, филозофској и емпиријској основи“. Виберг није покушао да о томе донесе коначан суд.¹⁴

Малхотра и Сергунин су закључили да „међународни режими могу да помогну у унапређењу, како негативног, тако и позитивног, мира до те мере да обезбеде мирно регулисање сукоба“. Достигнућа мировних истраживања на која је указао Адам Робертс треба тражити у сакупљању информација о методама наоружања и рата, преговорима око оружја и контроле наоружања, као и споразумима о разоружању. На пример, Мрежа глобалне неофанзивне одбране (*Non-Offensive Defence-NOD*) основана је у Институту за истраживања мира у Копенхагену (*Copenhagen Peace Research Institute – COPRI*) 1994. године ради формирања светске мреже стручњака и за неофанзивну одбрану и њених присталица.¹⁵

¹² Исто (упоредити: M. V. Naidu, *Policy statement: Peace Research*, „The Canadian Journal of Peace Studies“, 2000, Vol. 32, No. 2, May.

¹³ Johan Galtung, исто.

¹⁴ Hakon Wiberg, исто.

¹⁵ Неофанзивна одбрана се заснива на претпоставци да су офанзивне војне доктрине, ставови и капацитети главни узрок напетости и главни покретач стицања војне

Као и код теорије о миру може се рећи да интереси истраживача нису усредсређени само на препознавање насиља већ и на допринос побољшању положаја људи:¹⁶ вредности се сматрају главним предметом истраживања људских права с обзиром на следеће ставове:

– Мада је принцип људских права широко прихваћен (на међународном и домаћем плану), изгледа да не постоји потпуна сагласност о њиховој природи и њиховом дефинисању.

– Нема заједничког закључка о питањима да ли их треба вредновати према обичају, принципима или дистрибутивној правди, интуицији, теорији друштвеног уговора или као предуслове за срећу.

– Отворено питање јесте и то да ли права треба посматрати као морална, божија или правна овлашћења.

– Могуће је разматрати да ли људска права треба схватити као делимично опозива или неопозива: да ли треба да буду ограничена по броју и садржају или широка итд.

Постоји барем пет других група контроверзних и отворених питања која се односе на дефиниције људских права.

– Између „несуштинских“ и „фундаменталних“ људских права, која обухватају једно језгро (које се састоји од, на пример, права на једнаку слободу могућности или права на живот), постоји спорна разлика.

– Људска права могу да се посматрају као групни или индивидуални захтеви за поделу и обликовање моћи, просвећености, богатства и других вредности, а у „најфундаменталнијем смислу вредности поштовања узajамне толеранције и њених саставних елемената и заједничког уздржавања у тражењу свих осталих вредности“. Под њима се подразумева и могућност тужбе против лица и/или институција. „У основи, људска права ограничавају моћ државе“.

– У многим разматрањима људских права наглашава се да су она „одређена ограничавањем права било којег појединца или групе у било којој прилици онолико колико је потребно да се обезбеде иста таква права другима и формира општи интерес. Уколико се узме у обзир ова међузависност, људска права се некад означавају као права *prima facie* и готово да нема смисла мислити или говорити о њима апсолутистички“. Међутим, понекад је тешко одредити у којим случајевима неко право треба и може да се ограничи општим интересом и правима других.

моћи и милитаризације држава које се осећају угроженим (Malhotra and Sergounin, *ibid.*, стр. 476). Видети: „NOD & Conversion“, 1994, п. 3.

¹⁶ *ibid.*, стр. 463; Peter Wallensteen, *The Origins of Peace Research*, in Peter Wallensteen (ed.), *Peace Research: Achievements and Challenges*, Boulder and London: Westview Press, 1988.

– Закључено је да су права која су одређена да буду људска права суштински универзална или општа, тј. једнако их поседују сва људска бића (у неким случајевима чак и нерођена) у свим деловима света. Та идеја није у сагласности са идејом „божанског права краљева“ и неким сличним, али није увек лако дефинисати привилегију.

– Коначно, као одраз независности између и у оквиру процеса вредности, људска права се односе на мноштво различитих захтева за вредностима који се крећу од моралних до правних норми, тј. заповести. Међутим, понекад је веома тешко направити разлику између тих и неких других (врсте) норми.¹⁷

Постоје неслагања између становишта о људским правима као, пре свега, моралној, божанској или правној појави које треба вредновати обичајима, интуицијом, начелима дистрибутивне правде, друштвеним уговором итд. Није јасно да ли су она (делимично) (не)опозива, (не)ограничена. Расправа о тим питањима трајаће све док недостају потенцијали и супротни приступи јавном поретку.¹⁸

Људска права се ипак могу барем делимично дефинисати. Дефиниција се мењала кроз време и простор (од идеје о „природним правима“, преко „права човека“, под којима се нису обавезно подразумевала и права жена, до идеје и израза „људска права“ који је створен након Другог светског рата). Од тада, људска права су постала универзална и међународно призната као резултат прихватања споразума о оснивању Уједињених нација, 1945. године, и Универзалне декларације о људским правима, 1948. године. Следећи важни кораци учињени су 1976. године, када су на снагу ступили Међународни уговори о економији, социјалним и културним правима и о грађанским и политичким правима (претходно их је прихватила Генерална скупштина Уједињених нација 1966. године).¹⁹

Француски правник Карел Васак развио је појам о „три генерације људских права“ који се може посматрати као додатни облик структуре те појаве.

– Прву генерацију чине следећа грађанска и политичка права: право на живот, слободу и безбедност личности; слобода становања и кретања; право на азил од прогона и слободу од расних и еквивалентних облика дискриминације; слобода мишљења и његовог изражавања; слобода мирног удруживања и окупљања; слобода од ропства или служења против своје воље; слобода од неоснованог задржавања, хапшења или прогона; право на јавно и поштено суђење; слобода од тортуре и грубог, понижавајућег или нехуманог кажњавања или третмана; слобода од мешања у преписку или приватност; слобода саве-

¹⁷ *Human Rights* (2000), <http://www.britanica.com/bcom/eb/article/2/0,5716,109242>, 27 May.

¹⁸ Исто.

¹⁹ Louis Henkin, Gerald L. Neuman, Diane F. Orentlicher and David W. Leeborn, *Human Rights*, New York; Foundation Press, 1999, p. 73.

сти, мишљења и вероисповести и право на директно или индиректно учешће у власти; право да се не буде неосновано лишен својине; право на сопствену својину итд. Извесна права могу да се осигурају захваљујући афирмативној акцији владе. „Оно што је константно у овој идеји прве генерације, међутим, јесте појам слободе, штит који чува појединца, самог или у заједници са другима, од злоупотребе политичке власти. Ово је суштинска вредност“.²⁰

– Друга генерација обухвата економска, социјална и културна права, као што су право на рад и заштиту од незапослености; право на социјалну сигурност; право на слободно време и одмор; право на образовање; право на животни стандард који одговара благостању и здрављу – личном и породице, и право на заштиту нечијег литерарног, уметничког и научног рада. За уживање неких од тих права није обавезна афирмативна акција државе. „Ипак, за већину права друге генерације потребна је интервенција државе у погледу расподеле ресурса, јер, према критеријуму дистрибутивне правде, подразумевају потражњу више за материјалним, него за неописљивим вредностима. Права друге генерације су, у основи, захтеви за социјалну једнакост“.²¹

– Трећа генерација људских права, која обично још не спадају у међународно призната људска права, састоје се од тзв. солидарних права. То су: право на политичко, економско, социјално и културно самоопредељење; право на друштвени и економски развој; право на учешће у „општем наслеђу човечанства“ и корист од њега, тј. подела потенцијала земаљског простора; право на научне, техничке и неке друге информације и напредак; право на културне споменике, традицију и знаменита места. Остала права која припадају истој генерацији јесу *право на мир*,²² право на помоћ приликом хуманитарних катастрофа и право на здраву и уравнотежену животну средину. Један аутор је међу та права уврстио и право на развој,²³ уместо права на помоћ приликом хуманитарних катастрофа.²⁴

Иако се права те генерације могу тумачити као колективна права, свако од њих има и колективну и индивидуалну димензију. Сматра се да се „ослањањем на вредносне захтеве у ранијим генерацијама права и њиховим међусобним повезивањем и поновним осмишљавањем та генерација права најбоље схвата као производ, мада још у формирању, и успона и пада националне државе у другој половини 20. века“.²⁵

²⁰ Исто, стр. 323–324, *Human Rights*, 2000, исто.

²¹ *Human Rights*, 2000; исто; Cristian P. Scherrer, *Peace Research for the 21 th Century: A Call for Reorientation and New Research Priorities*, COPRI Working Papers, 1999, No. 18; Henkin, Neuman, Orentlicher and Leebron, исто, стр. 321–322.

²² Видети Декларацију о праву народа на мир коју је 1984. године усвојила Генерална скупштина ОУН – Henkin, Neuman, Orentlicher and Leebron, исто, стр. 480–481.

²³ Видети Декларацију о праву на развој коју је 1986. године усвојила Генерална скупштина ОУН – Henkin, Neuman, Orentlicher and Leebron, исто, стр. 481–485.

²⁴ *NATO's War – Boomerang Against the West (Part A)* (1999), „TFF Press Info“, No. 65, 30 April.

²⁵ *Human Rights*, 2000, исто.

Неки мировни истраживачи су у дилеми у вези с тим да ли садашње стање државног система може да обезбеди ефикасну будућу безбедност. У независном свету, где оружје за масовно уништење прети како пораженима, тако и онима који личе на победнике, самопомоћ не би била ефикасан метод за осигурање безбедности. Предвиђа се нов и измењен светски поредак који осигурава већу безбедност, у којем би била важна индивидуална, а не државна безбедност. Према тој визији, мир, људска права, економско благостање и равнотежа животне средине најбоље ће постићи транснационалне или интернационалне институције, а не државе. Што су институције мање под доминацијом државе или групе држава бољи су њихови изгледи да успеју. У вези с тим, може се закључити, пре свега, да дефиницијама негативног и позитивног мира може да се обухвати поштовање неких наведених људских права. Такође, важно је питање да ли се мир може посматрати као „општи интерес“ или као један од таквих интереса који ограничавају људска права ако право на мир није једно од (међународно признатих) људских права. Штавише, рат је (веома) погодно стање за велика и друга кршења људских права која не спадају у право на мир. Обрнуто, велика кршења и повреде људских права, која су бројна и озбиљна у ратним околностима, често доводе до ратова.

Уколико се анализирају људска права која спадају у наведене три генерације, може се закључити да је већина њих, а нарочито, на пример, право на живот и већина других права прве и нека права друге генерације – могућа или се барем лакше могу спровести и поштовати у пракси у време мира. Рат је у директној контрадикцији са правом на мир, нарочито агресија, као чин који покреће рат (и из тог разлога је забрањен Повељом УН).²⁶ С друге стране, ако се анализирају постојећи појмови мира, у многим случајевима они изгледају тешко сагласни с непоштовањем бројних наведених људских права. Тражење мира по сваку цену (укључујући и жртвовање људских права) може довести до жртвовања најмање позитивног мира; тражење људских права по сваку цену (укључујући и жртвовање мира) може довести до жртвовања најмање права на мир и неких фундаменталних људских права у наведеном значењу. Међутим, изгледа да је човечанству истовремено потребно више и мира и људских права. Они су условљени или међусобно зависни као две стране истог новчића, што значи да се не може имати једно без другог.

Дилема: људска права или мир, може се избећи или разрешити уврштавањем мира (а и мировних организација и покрета) у катего-

²⁶ Опширније: Златко Исаковић, *Ius od Bellum from Grotius to the United Nations*, „COPRI Working Papers“, 1999, No. 11, <http://www.copri.dn/menu/pumenu.htm>; <http://www.ciaonet.org/>; <http://aix1.nottawa.ca/associations/balkanpeace/bio/isakovic.html>

рије људских права (а и организација и покрета за људска права) и уврштавањем људских права у појмове мира.

Уколико таква уврштавања нису прихватљива из било којег разлога, тј. уколико су свету потребни мање или више различити појмови за те две појаве (и покрета и организација), барем у ситуацијама када су супротстављени или несагласности, мора се одлучити која је од њих важнија. Међутим, може се појавити проблем у налажењу граничне линије између те две појаве због тога што постоји тенденција да постану два аспекта исте појаве које међународна заједница тежи да заштити на два донекле различита начина. Поставља се питање да ли је било какво нарушавање једне од те две појаве или њихових сегмената довољан разлог да се жртвује друга појава или њени сегменти.

Мада би општи теоријски закључак могао да буде да народ(и) не треба да бира, у неким животним ситуацијама постоји потреба да се учини тај избор.

Додатна дилема могла би да буде: људска права или државни суверенитет?²⁷ Дугорочно посматрано, права, подржана процесом глобализације, изгледа да имају веће могућности за успех, али постоји и неразрешено питање цене (нарочито у односу на суперсиле и неке велике или континенталне силе).²⁸

Литература:

1. Vojin Dimitrijevic, *Reign of Terror – Essay on Human Rights and State terror*, Belgrade: Rad. (in Serbo-Croatian), 1985.
2. Zlatko Isakovic, *Identity and Security in former Yugoslavia*, Aldershot: Ashgate, 2000.
3. Pertti Joenniemi, *Toward Postmodern Peace Movements, Peace Work for the Next Millennium*, Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute, 1999.
4. Marion Mushkat, *Peace Research in the Post Cold War Era*, International Problems: Society & Politics, 1994, Vol. 62, No. 1–2.
5. Adam Roberts, *New Peace Research, Old International Relations*, in Jaap Nobel (ed.), *The Coming of Age of Peace Research: Studies in the Development of a Discipline*, Groningen: Styx Publications, 1991.
6. Ann J. Tickner, *Re-visioning Security*, in Ken Booth and Steve Smith (eds), „International Relations Theory Today“, Cambridge: Polity Press, 1995.
7. Katarina Tomasevski, *Between Sanctions and Elections-Aid Donors and Their Human Rights Performance*, London and Washington: Pinter, 1997.
8. Riitta Wahlström, *The Challenge of Peace Education: Replacing Cultures of Militarism*, in Elise Boulding (ed.), *New Agendas for Peace Research: Conflict and Security Reexamined*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 1992.
9. Hakan Wiberg, *Identifying Conflicts and Solutions*, „Romanian Journal of International Affairs“, 1998, Vol. 4, No. 1.

²⁷ На пример, Bjorn Moller, *Editorial: NATO, Quo Vadis?*, „NOD & Conversion-International Research Newsletter“, 1998, No 47, December; Henkin, Neuman, Orentlicher and Leebron, *нср*, стр. 1217–1218.

²⁸ Опширније: Zlatko Isakovic, *Introduction to a Theory of Political Power in International Relations*, Aldershot: Ashgate, 2000.



Научна прогноза – могућности и неке дилеме везане за примену у ратној вештини

УДК: 001.18 : 355/359

Проф. др *Василије Мишковић*, пуковник*

У раду је обрађен проблем примене метода и модела научне прогнозе у ратној вештини. Наиме, потреба за сагледавањем будућих стања у области ратне вештине у најширем смислу изузетно је значајна. Све одлуке које се доносе односе се на будућност, па је задатак научног прогнозирања распознавање тенденције и логике развоја прогнозираног процеса, што омогућава да се смањи утицај неодређености и неизвесности будуће ситуације. Аутор даје и кратак преглед модела и метода научне прогнозе. Будући да се методе и модели непрестано развијају, чланак садржи кратак приказ нових теорија на основу којих се развијају нови модели и методи научног прогнозирања. Осим тога, приказана су нека ограничења и дилеме у вези с применом научне прогнозе у ратној вештини.

Кључне речи: научна прогноза, модел, методе, ратна вештина.

Увод

Потреба за сагледавањем будућности и прогнозом развоја појава, процеса или форми ради побољшања квалитета одлука вероватно нигде није толико експлицитно изражена као у пословима везаним за решавање војних проблема, и то првенствено услед карактеристика оружане борбе и савремених ратишта. Карактеристике оружане борбе као што су: изузетна сложеност појава, случајност процеса који се одвијају у простору и времену, бројни чиниоци чији се утицај мења током времена, велика неодређеност и неизвесност будућих стања, промена стања окружења и тешко предвидива понашања људи у борби, значајно усложњавају процес доношења одлуке. Савремена ратишта су умногоме другачија него досадашња, а у будућности се очекује

* Аутор је професор Војне академије.

да ће се интензивирати промена стања окружења, а тиме и слика будућих ратова. Може се с великом сигурношћу тврдити да ће успех зависити од техничких могућности и, првенствено, од могућности система командовања да у веома кратком времену квалитетно обради мноштво информација и донесе квалитетне одлуке о коришћењу сопствених ресурса. Услове у којима се мора доносити одлука карактеришу неодређеност и неизвесност. Успостављањем квантитативних и квалитативних односа смањују се неодређеност и неизвесност будућих стања и омогућава доношење бољих одлука.

Због изузетне комплексности савремених борбених дејстава неопходна је прогноза развоја и одвијања процеса и планирање снага и средстава, како на најопштијем плану, тако и у сасвим конкретним случајевима, без обзира на изразиту неодређеност и неизвесност будућих стања. Савремени рачунари омогућавају да се теоретска обрада тих проблема и математички записи доведу до неког степена применљивости. Новије научне дисциплине дају теоријску основу, а и могућност практичне градње различитих модела за истраживање законитости борбених дејстава и истраживања у домену припреме оружаних снага за евентуални рат.

Нови модели и методе научног прогнозирања интензивно се развијају и побољшава се примена постојећих модела и метода. Постоји нужност прогнозирања, и то научног прогнозирања, те методе и модели у великој мери могу да помогну у решавању проблема прогнозирања у свим подручјима људске делатности, па и у ратној вештини, јер је нужност научног прогнозирања посебно изражена у ратоводству.

Потребе и ограничења примене научне прогнозе у ратној вештини

Потреба за сагледавањем будућности и на основу прогноза развоја појава, процеса или форми посебно је значајна за изучавање и истраживање војних система. Ниједан рат није личио на претходни, а на основу искуства, земље које су своје оружане снаге пројектовале и градиле првенствено на искуствима из прошлих ратова губиле су ратове или су их добијале уз огромне жртве. Земље које су своје оружане снаге и планове одбране пројектовале и градиле првенствено на основу пројекције развоја појава и будућих стања, најчешће су добијале ратове.

Услови неизвесности и неодређености који преовладавају у оружаним сукобима увек су били изазов за људе. Тежња људи да изнађу узроке и законитости вођења оружане борбе имала је двоструки карактер: док су се једни за то подручје интересовали ради теоријске обраде те класе проблема (покушаји математичког описа), други су се тим подручјем бавили оперативно, решавајући настале и наметну-

те проблеме. Ипак, и једни и други скоро увек имају исти, сасвим практичан, разлог и циљ – жељу да се сопствена страна доведе у што повољнији положај у односу на противника. Прогноза може да се односи на одређеног противника, али противник може да буде и апстрактан, уопштен или замишљен, што зависи од нивоа општости проблема који се решава и циља који жели да се постигне.

За добијање јасне слике развоја појава и будућих стања нису довољни искуство, таленат и интуиција,¹ па је примена модела и метода научне прогнозе скоро нужна. Слика будућег рата зависи од развоја бројних појава: економске моћи земље, технолошког развоја, развоја техничких система итд., како сопственог развоја, тако и комплетног развоја могућег агресора или могућих агресора. Дакле, слика будућег рата зависи од следећих услова и чинилаца:

– друштвено-политичког чиниоца, који се, пре свега, односи на развој опште националне и војне стратегије, политике националне одбране и војне доктрине, али и на континуитет стваралачког напора грађана у реализацији одбране отаџбине;

– концепцијско-доктринарног чиниоца, који, у најширем смислу, произилази из концепцијско-доктринарне основе одбране земље дефинисане нормативним актима;

– геополитичког и геостратегијског чиниоца, који се односи на положај земље у односу на деловање глобалних, регионалних и унутрашњих чинилаца од којих зависи однос других према њој, пре свега великих и суседних земаља. У вези с тим чиниоцем првенствено се разматра могућност да Земља, због сопственог положаја и могућег преплитања и сукоба економских, политичких и стратешких интереса великих и других земаља, буде увучена у рат против своје воље и интереса;

– економског чиниоца, који на основу економских основа стања и развоја земље може да се разматра с више аспеката (економске основе стања и развоја земље доминантан су чинилац материјално-техничке и кадровске базе; економске основе стања и развоја земље су ограничавајући фактор; од економских основа стања и развоја земље зависи начин реализације свих процеса у систему одбране, посебно увођење новог наоружања и војне опреме у наоружање; безбедност земље зависи од економских основа стања и развоја земље јер од њих зависи осигурање сталне, повишене и потпуне борбене готовости;

¹ „Ниједан командант не може само на основу искуства и талента, без количинских показатеља, тачно предвидети како ће се у стварности у времену и простору развити борбена дејства. У томе му, поред осталих, помажу и математичке методе које се заснивају на рачуну вероватноће и које му омогућавају да се за кратко време, уз помоћ електронских рачунара, изврше читави комплекси прорачуна и добију многобројни количински показатељи“ (М. Самарџић, *Место и улога операционих интерживања у војној науци*, ВИЗ, Београд, 1971).

економске основе стања и развоја земље утичу на модернизацију наоружања и војне опреме и развој инфраструктуре, и слично);

– техничко-технолошког чиниоца, који се изражава могућношћу да савремена ратна техника (оружја и системи нове технолошке генерације), велике ударне моћи, доведе до промене начина вођења рата. Једна од основних карактеристика савременог рата јесте све већи утицај материјално-техничког чиниоца рата у односу на остале чиниоце (људи, простор, време) и промена њиховог значења. На пример, због великог удела техничко-технолошког чиниоца у најоштријој форми се намеће проблем професионализације кадра, и то већ на нивоу послуге. Темпо техничког развоја наоружања и војне опреме постаје све бржи, а убрзава се и процес његовог увођења у оперативну употребу.

У вези с развојем снага потенцијалних агресора могу да се разматрају техничко-технолошки развој и опремање, организацијско-формацијске промене у оружаним снагама, модели и методе наступања и промене у тој сфери.

То су само неки од бројних услова и чинилаца који се морају узимати у обзир приликом прогнозе. Разматрани услови и чиниоци морају се конкретизовати и квантификовати, али се све то мора посматрати и на најоштријем нивоу, тако да се преплићу захтеви за сталним поопштавањем и сталном конкретизацијом. На пример, многе индикације указују на то да ће се тежити да се модерни рат, у основи, води перманентно неоружаним облицима, што значи да треба имати (добити прогнозом) општу слику тога рата, али и начин његовог конкретног испољавања.

Узимање у обзир и обрада тако бројних и, истовремено, веома сложених утицајних чинилаца скоро је немогућа само на основу интуиције. Добијање прогнозе појава и слике будућих стања, односно слике будућег рата, нужно је повезано с начинима стицања знања и истраживања закономерности и међузависности утицајних чинилаца на те појаве. Приступи решавању тог проблема могу бити различити, али сви омогућавају добијање само приближне слике одвијања будућих ратова, а поузданост прогнозе је мања што је дуже време за које се прогнозира. Ни у једној прогнози не могу у потпуности да се узму у обзир сви утицајни чиниоци, који су претежно стохастичког карактера, нити да се у потпуности континуирано обухвати и прати свака промена услова за дужи временски период. Због тога је прогнозирање трајан процес, а добијени резултати, односно прогнозе, само су слике пресека будућих стања при промени услова. Зависно од промене услова и утицајних чинилаца, прогнозе се мењају. Да би добијене слике (прогнозе) биле јасније, али и ближе реалности, умногоме могу да помогну методе и модели научне прогнозе.

Истраживања која се обављају у оружаним снагама, али и шире, предузимају се ради изналажења одговора на питања пројекције раз-

воја везане за: организацијско-формацијске структуре јединица; ватрену моћ; покретљивост у спрези с просторним, временским и другим ресурсима, и резерве и залихе муниције, ракета, минско-експлозивних средстава, погонских средстава, основних средстава, електроенергетских средстава, резервних делова итд. У свим оружаним снагама у свету поставља се питање начина димензионисања, распореда и ешелонирања резерви и залиха материјалних средстава, и организовања, распоређивања и димензионисања капацитета за ратну производњу, као и како да се организују развој и премештање јединица у нове рејоне употребе, како да се максимално искористе ограничени комуникациони и други ресурси, и слично. Да би се добили одговори на та питања неопходна је примена различитих модела, метода и техника, али и што прецизнији улазни подаци.

Због специфичности оружане борбе, истраживачима тих појава, за које су карактеристични изузетно сложени случајни процеси, стално се намеће проблем коришћења резултата различитих истраживања и верификације добијених резултата. Права провера се обавља тек у оружаном борби, а за потребе теорије и праксе мора се доћи до одређених података, чињеница и законитости још у миру, док се обављају одговарајуће припреме. Улазни подаци, параметри итд. добијају се прогнозирањем, што је, у суштини, основа за доношење одлука.

Потребу за прогнозирањем, које омогућава развој науке, технике и технологије, потврђују интензивирани истраживања и примена метода научног прогнозирања у ратној вештини у оружаним снагама бројних земаља. Такође, очигледно је да треба интензивирати систематизовану и усмерену примену резултата добијених истраживањем, како у свакодневном пракси, у пројектовању и развоју система, тако и у обучавању. Истраживање и примена могу да се интензивирају само ако се одговарајуће активности проводе плански и организовано, а то значи да су потребни „алат“ за истраживање и људи који ће се професионално бавити истраживањем. Зато се у свим оружаним снагама истраживања институционализују, тј. постоје институције које се баве развојем „алата“ за истраживања и основним истраживањима и којима се могу поставити конкретни задаци за истраживање.

О научно прогнозирању

Један од основних научних циљева истраживања јесте научна прогноза. Прогноза развоја појаве, процеса или форми једна је од основа неопходних за одлучивање.

За *научно прогнозирање* карактеристична је окренутост будућности, која је увек везана са елементима неодређености и неизвесности који онемогућавају да се тачно „погоди“ будућа ситуација. Основни задатак научног прогнозирања јесте распознавање тенденције и

логике развоја прогнозираног процеса, што омогућава, у коначном, да се смањи утицај неодређености и неизвесности будуће ситуације на резултате донесених одлука.

Савремену етапу развоја војске одликује комплексно коришћење различитих наука приликом решавања војних проблема. Развој операционих истраживања и других метода омогућује да се изаберу оптималне варијанте одлука о неопходном односу снага и средстава ратне технике, прорачун материјалних расхода и губитака, изналажење најрационалније конструкције различитих средстава итд. Међутим, без обзира на то колико су добре методе које се користе приликом доношења одлука, од њих неће бити велике помоћи ако се буду користили нетачни улазни подаци. *Задатак научног прогнозирања* је обезбеђивање органима или лицима која доносе одлуке што прецизнијих и поузданијих информација на основу којих се те одлуке доносе. На тај начин, хармонично повезивање савремених метода и модела одлучивања са моделима и методама научног прогнозирања и њихова примена у добијању научних прогноза и рангирања варијаната одлука (или избор оптималних одлука), уз искуство и умешност војних стручњака, омогућава ефикасно решавање сложених војних задатака.

За научно прогнозирање неопходно је да се (условно) дефинишу поједини појмови и термини, јер код нас у тој области још не постоји јасно и једнозначно дефинисана терминологија.

Предвиђање – вештина одређивања будућег стања објекта заснована на субјективном „одмеравању“ бројних утицајних чинилаца.

Прогнозирање – истраживачки процес на основу чијег се резултата добијају могући подаци о будућем стању прогнозираног објекта.

Прогноза – коначни резултат предсказања и прогнозирања.

Систем прогнозирања – систем који садржи математичке, логичке, хеуристичке елементе и на чији улаз долазе све постојеће информације о прогнозираном објекту, а на излазу се дају подаци о будућем стању тог објекта.

За формирање прогноза значајни су:

– *интервал посматрања* – одсечак времена и (или) границе промена других независно променљивих у којем постоје подаци о понашању прогнозиране величине пре садашњег тренутка;

– *интервал претицања* – одсечак времена од тренутка стварања прогнозе до будућег тренутка за који се ради прогноза;

– *време прогнозирања* – временски тренутак у будућности за који се ради прогноза.

Прогнозе, према садржају, могу да буду *квалитативне* и *квантитативне прогнозе*. *Квалитативне прогнозе* се могу добити помоћу логичког расуђивања и преко квантитативне прогнозе процеса и појава који утичу на прогнозирани процес. *Квантитативне прогнозе* су везане за вероватноћу да ће настати неко збивање у будућности и за неке количинске карактеристике тог збивања (математичко очекивање,

дисперзија итд.). У квантитативном прогнозирању разликују се *тачкасте* и *интервалне прогнозе*. Под тачкастим прогнозама подразумевају се оцена математичког очекивања прогнозираног параметра у задатом будућем тренутку времена. Интервална прогноза одређује размере области у којој ће се са задатом вероватноћом наћи вредност прогнозираног процеса. Значај квантитативних показатеља за доношење одлука ради оптималног управљања сложеним динамичким процесима, у које спадају и процеси везани за оружану борбу, уочен је још у првим радовима из области ратне вештине.²

Зависно од интервала претицања, прогнозе могу да буду краткорочне, средњорочне и дугорочне прогнозе. Прецизност и поузданост прогноза у директној је функцији времена прогнозирања и интервала претицања, а захтевана прецизност и поузданост прогноза зависе од намене и нивоа општости. Које прогнозе припадају којој од тих класа зависи од трајања процеса за који се прави прогноза.

Области војног прогнозирања могу се, условно, груписати као: стратегијска, оперативно-тактичка, економска и техничка област. Прогнозирањем се у војсци обухвата мноштво различитих проблема. *Предмет војног прогнозирања* је истраживање војно-политичке ситуације, слике будућег рата, перспективе развоја стратегије, оператике и тактике, квалитативног и квантитативног састава својих и састава оружаних снага евентуалног противника, перспективе развоја и могућности војне економике у будућности, прогнозирање стратешких, оперативних и тактичких планова противника итд. Све се то налази у међусобној зависности, односно између предмета војног прогнозирања постоје међусобни односи и утицаји (шема 1).

Модел прогнозирања

Модел војног прогнозирања могу да се класификују према различитим обележјима. Зависно од врсте прогнозираног објекта, модели могу да буду:³ модели процеса оружане борбе; модели функционисања техничких средстава; модели развоја производње; економски

² Познати кинески војни теоретичар и војсковођа Сун Цу Ву, пет векова пре нове ере, у свом делу *Вештина ратовања*, написао је: „Победоносни генерал састављао је у својој глави многе прорачуне пре него што је битка започета. Поражени генерал их је такође састављао само превише мало. На тај начин мноштво прорачуна води до победе, мало прорачуна води у пораз. Што је било мање прорачуна, тиме је боље припремао пут поразу. С обзиром на ову чињеницу, у стању сам да предвидим чија ће бити победа, а чији пораз“. Неки руски научници и војни теоретичари имају сличан став: „Математика, а посебно теорија вероватноће, најмоћније је оружје у савременим војним системима само се њиме треба разумно користити, јер у савременим условима прогноzirати значи прорачунати“ (М. Самарцић, *Операциона истраживања у управљању и командовању*, ВВШ ЈНА, Београд, 1972).

³ Ј. В. Чујев, Ј. Б. Михајлов, *Прогнозирање у војсци*, ВИЗ, Београд, 1980.



Облици прогнозирања и њихова узајамна веза

модел; демографски модели; социјални модели; модели политичке ситуације итд. Унутар сваке врсте модела могу, зависно од нивоа посматрања, да се разликују следеће класе модела: модели општих питања оружане борбе; модели посебних питања, непосредно везаних за оружану борбу; општи модели логистичке подршке; модели појединих функција логистичке подршке; модели функционисања комплекса или појединачних узорака војне технике итд. Зависно од карактера тока прогнозираног процеса, модели могу да се класификују као модели еволуционог и модели револуционарног развоја, као и модели који имају и један и други развој. Под еволуционим типом

подразумевају се сталне, али мале промене којима се, у ствари, обезбеђују побољшања успешности и развој система. Тај тип развоја је, у суштини, природан – на први поглед је невидљив, али је сталан и даје стварне резултате. Да би тај тип промена, побољшања, усавршавања и развоја био могућ неопходно је да у систему постоји повољан општи миље и јасна општа тенденција развоја система. Значи, према прогнози промена чинилаца и промене њиховог утицаја успоставља се општи миље и одређује тенденција развоја система, а систем се развија и побољшава у оквиру тог миљеа и према пројектованој тенденцији развоја. Одступање од тога углавном значи значајно нарушавање успешности система. Под еволуционим развојем подразумева се постанак, постепен, усклађен и координиран развој.

Революционаран развој је скоковит, као и промене у њему, што најчешће доводи до промене релативних односа међу параметрима појаве, процеса или форме, зависно од тога шта се посматра. Под тим типом развоја подразумевају се велике промене у систему, промене структуре система, промене одвијања процеса, начина функционисања итд. Те промене су тренутне и релативно дуго се припремају, док њихово увођење у функцију кратко траје. Развој револуционарног типа најчешће не значи побољшање у систему. Чак је обично успешност система непосредно након провођења промена мања него пре тога. Те промене значе успостављање новог миљеа за функционисање система, односно отклањање ограничења која без радикалних промена не би могла да се отклоне. Промене револуционарног типа у систему, такође, најчешће значе и промену опште тенденције развоја система, што у суштини значи да се мења целокупна прогностичка слика. У реалности, ипак, најчешће се јављају комбиноване промене, односно иза револуционарних промена долазе еволуционе итд., па су, сходно томе, најчешћи модели који укључују и један и други развој.

Модели се класификују и према начину описа, па постоје описни (књижевни) и математички модели. Зависно од начина математичког описа, модели могу да буду аналитички, нумерички, симулациони или комбиновани модели.

Идеја о могућности комплексне примене математике у анализи и прогнози војних ситуација јавила се у току Првог светског рата. У радовима Ланчестера у којима се разматра однос снага и наоружања као чиниоца победе параметри бројног стања противничких страна у току борбе описују се диференцијалним једначинама. До сада су урађене разноврсне модификације основног модела које се односе на хомогеност снага (исти борбени системи, једнаке могућности са различитим коефицијентима исцрпљивања) или хетерогеност снага. Приликом описа динамике борбе диференцијалним једначинама у обзир се узимају различити чиниоци који утичу на организацију дејстава: увођење резерви, резерве и залихе, претходна дејства, јединице раз-

личитог типа итд. Но, без обзира на сва математичка извођења и теоријску оправданост таквог разматрања, евидентни су и недостаци тих модела у истраживањима у којима треба доћи до практичних, употребљивих резултата. Основни недостаци аналитичких модела Ланчестеровог типа су тешкоће око дефинисања закона промена коефицијента исцрпљивања снага по времену, увођења промена које реално настају због акције људског чиниоца у борби и релативно великих ограничења у примени на реалне проблеме истраживања. Ипак, за одређене пресеке стања могу, у анализи, да се примене ти модели, на пример, Динеров модел за анализу губитака итд. У различитој савременој литератури примена тог приступа углавном се везује за прогнозу ефикасности дејстава оперативних и виших састава.

Зависно од неодређености и неизвесности, постоје детерминистички и стохастички модели. Чисте детерминистичке појаве су изузетно ретке, тако да су стохастички модели знатно чешћи. Постоје различите методе којима се решавају проблеми стохастичких појава и процеса, али су најчешће методе математичке статистике.

Значај и могућности примене теорије вероватноће и математичке статистике, у подручју војних система уочене су, мада више интуитивно, још у 19. веку (још тада су официри високог ранга у Француској слушали курсеве из теорије вероватноће). Теорија вероватноће и математичка статистика, као области математике, имају посебан значај у изучавању појава, процеса и функционисања војних система.

Могуће су класификације модела и према другим обележјима. Саме класификације имају више едукативни значај, а при развоју модела ипак се више рачуна води о томе како да се развије модел који што боље описује појаву, процес или форму чији се развој прогнозира, а мање о томе како се модел класификује и којој класи припада.

Методe прогнозирања

Методe прогнозирања су хеуристичке, математичке, методe физичког моделовања и комбиноване методe. У математичким методама прогнозирања постоје следеће етапе приликом примене:

- избор и (или) грађење модела прогнозираног процеса;
- прорачун (експерименти на моделу) истраживаног процеса за задани тренутак у будућности;
- анализа резултата прогнозирања и оцена тачности добијених резултата.

Математичке методe се деле на методe математичког моделовања и методe екстраполације (статистичке методe). У прогнозирању уопште, од метода математичке статистике најчешће се користе методe анализе временских серија и екстраполације тренда, и то за прогнозу у системима у којима постоје подаци о посматраној појави и

њеном развоју у прошлости. Ти подаци омогућавају и развој нових или примену постојећих модела прогнозе зависно од тога који имају већу прецизност и поузданост. Познавање већег броја утицајних чинилаца омогућава већу поузданост и прецизност, али је неопходна и примена сложенијег математичког апарата.

Временске серије се најчешће разматрају као сложене појаве које су састављене од четири компоненте: основне тенденције развоја појаве, цикличних колебања, сезонских колебања и случајних колебања. Основна тенденција развоја појаве изражава се функцијом и назива се тренд, а под основном тенденцијом развоја појаве подразумева се дуготрајна еволуција појаве. Циклична колебања су дуготрајни утицаји који се понављају, док су сезонска колебања краткотрајни утицаји на појаву који се такође понављају (најчешће зависе од времена у којем се појава одвија, по чему су и добила назив). Случајна колебања су утицаји који немају јасно изражену зависност од неких фактора. Сва та колебања су често веома изражена, тако да отежавају уочавање основне тенденције развоја појаве.

У анализи и прогнози развоја временске серије примењује се више метода и поступака ради добијања прогнозиране вредности. Прогноза може да буде тачкаста или интервална. Под тачкастом прогнозом се подразумева одређивање једне вредности коју појава може да поприми у времену за које се обавља прогноза. Интервална прогноза обухвата интервал у којем се може наћи вредност прогнозиране појаве. Та прогноза је везана с вероватноћом да се вредност прогнозиране појаве нађе управо у том интервалу. У анализи и прогнози временске серије примењују се следеће методе и поступци:

- провера хипотезе о постојању тенденције,
- избор криве раста,
- одређивање параметара криве раста,
- екстраполација тренда.

За проверу хипотезе о постојању тенденције најчешће се користе метода провере разлике средњих нивоа и метода Форестер-Стјуарта. Метода провере не даје увек поуздане резултате, док је метода Форестер-Стјуарта поуздана и једноставна, и неки аутори препоручују примену управо те методе.⁴

Након утврђивања постојања тенденције развоја појаве неопходно је да се изабере крива раста, што је, вероватно, кључни елемент у целом поступку, јер су грешке при избору криве раста највеће грешке у методологији статистичког прогнозирања. Кривом раста се исказује (описује) законитост развоја појаве у времену. За избор криве раста могућа је примена методе засноване на карактеристикама прираштаја, која се састоји од три корака: изравнавања временске серије,

⁴ С. Вукадиновић, Ј. Поповић, Д. Теодоровић, *Збирка решених задатака из математичке статистике*, Саобраћајни факултет, Београд, 1981.

одређивања средњих прираштаја и одређивања низа изведених особина прираштаја.

Различита колебања су често веома изражена, тако да отежавају уочавање основне тенденције развоја појаве. То условљава нужност елиминације тих колебања, односно примене поступка изравнавања временске серије, које може да се обавља помоћу више метода: изравнавање временске серије помоћу покретних средина, адаптивне покретне средине и експоненцијалне средње вредности динамичке серије.

Метода оцене параметара криве раста зависи од изабране криве раста. Најчешће се примењују метода најмањих квадрата, метода три суме и метода три тачке.⁵ Добијањем криве раста, односно функције, одређена је теоријска вредност појаве у времену. Ту вредност треба кориговати индексима сезонског и цикличног колебања.

Најчешће примењивана метода прогнозе јесте метода екстраполације тренда, која даје тачкасте прогнозе. Вероватноћа да ће појава у будућности имати баш ту вредност блиска је нули, зато је важно да се одреди интервал вредности у којем ће се, са одређеном вероватноћом, у будућности налазити вредности посматране појаве. Значајно је да се метода екстраполације тренда заснива на претпоставкама да развој појаве са довољно основа може да се окарактерише трендом и да општи услови који су постојали у развоју појаве у прошлости неће у будућности претрпети значајне промене.

Метод физичког моделовања обухвата разне вежбе јединица, испитивања наоружања и војне технике итд., док се хеуристичко прогнозирање везује за експерте. У војсци се користи за оцену борбене ситуације, узимање у обзир тактике дејства своје и противникове стране, прогнозирање намера противника, претресање плана операције, доношење одлуке за план дејства итд. Под комбинованим методама, које се најчешће користе за решавање комплексних задатака, подразумева се примена свих наведених метода. Приликом решавања проблема везаних за општевојну ситуацију незаобилазна је у прогнозирању и логичка анализа.

Примена⁶ наведених метода омогућава да се прогноза обави у конкретним случајевима, али и да се апстракцијом конкретних случајева успоставе зависности и формулишу законитости у структури појава. На тај начин се у процесима прогнозирања, процесима доношења одлука и проналажењу оптималних решења у одлучивању може смањити утицај субјективизма и отклонити постојећа тежња за линеаризацијом у човековом мишљењу.

⁵ Исто.

⁶ Методе су у чланку само наведене и да би се користиле неопходно је познавање и теоријске подлоге тих метода и метода на нивоу примене. Често се дешава да се те методе примењују механички, без познавања теоријске подлоге, а резултат је, најчешће, лоше тумачење резултата.

Савремена ратишта се разликују од досадашњих, а очекује се да ће у будућности техничке могућности условити да успех првенствено зависи од могућности система командовања да у веома кратком времену квалитетно обради велики број информација и донесе одлуке о најрационалнијем коришћењу сопствених ресурса. То нужно намеће потребу и за све бржим и квалитетнијим прогнозирањем и одлучивањем, што омогућавају постојеће методе, а у току и за потребе прогнозирања и помоћи у одлучивању непрестано се развијају нове или модификују постојеће методе и технике. Основни правац развоја је усавршавање постојећих метода и техника, развој метода и модела заснованих на теорији *fuzzy* скупова, неурорачунарству, теорији хаоса и методи моделовања и симулације.

Теорија *fuzzy* скупова⁷ (распинути скупови, неразговетни скупови) зачета је у Задеховим радовима 1965. године. Отада се стално повећава број таквих радова, који су усмерени у два правца: у правцу развоја теорије *fuzzy* скупова и у правцу решавања практичних проблема применом те теорије. Наиме, примена те теорије шири се на различите области људске делатности. Поред примене у управљању организационим системима, примењује се у изради различитих техничких уређаја (веш-машине, видео-камере итд.).

Често се догађа да улазни параметри, који су неопходни за прогнозирање и доношење одлуке, не могу прецизно да се дефинишу. Проблеми везани за параметре који су неизвесни, непрецизни, субјективни, неодређени и вишезначни решавају се помоћу теорије *fuzzy* скупова. Наиме, у класичној теорији скупова јасно су разграничени елементи који припадају скупу и они који му не припадају. Међутим, постоји мноштво скупова без јасне границе између елемената у скупу и елемената изван скупа. У скуповима дефинисаним појмовима „мало“, „средње“, „велико“, „кратко“, „дуго“, „отприлике око...“ итд. не може се са сигурношћу говорити о припадности појединих елемената неком скупу и тај тип проблема се решава применом теорије *fuzzy* скупова. Зато се често јавља мишљење да је вероватноћа као опис одговарајућих појава превише „тврда“ за многа подручја истраживања. Могућности примене тог релативно новог подручја математике у области истраживања појава и процеса у оружаном борби нису још јасно изражене, али таквим описом појава и процеса стварају се нове

⁷ Теорија *fuzzy* скупова је посебна математичка теорија. У чланку је наведена као нова теорија за коју се сматра да може имати изузетно широку примену у подручју које се третира. Иако још увек постоје спорадична оспоравања те теорије, то је у чланку занемарено због бројних области у којима се практично примењује.

могућности. Посебно се очекује да ће се применом *fuzzy* скупова, релација и логике обезбедити нови квалитет у симулационом моделовању.

Теорија хаоса је нова теорија и најчешће се помиње да је зачео, публикацијом *Deterministic Nonperiodic Flow*⁸, амерички метеоролог Едвард Лоренц 1963. године. Сам назив – теорија хаоса, резултат је помодарства. Наиме, у једном периоду у науци су се предмету тренутног бављења давала ефектна имена (на пример, теорија катастрофа). Теорија хаоса, супротно од онога што јој име сугерише, односи се на законитости и ред у системима који само на први поглед изгледају неправилно (хаотично). Део теорије хаоса је, у ствари, теорија нелинеарних динамичких система, а други део се односи на фракталну геометрију. Бави се утицајем мале промене почетних услова на развој појаве у времену.⁹ Прогнозирање развоја појаве након одређеног времена постаје немогуће и за детерминистичке системе. Откриће да је у детерминистичким системима немогуће прогнозирати развој појаве након одређеног времена (детерминистички хаос) задире у саму структуру и основне принципе науке. Ти проблеми су уочени и раније, и сложеност у вези с прогнозом развоја појава у динамичким системима у времену бавили су се познати математичари (Поинкаре¹⁰, Колмогоров, Чајтин, и други). О прогнози развоја појава у времену у стохастичким системима, односно немогућности прогнозирања развоја појаве након одређеног времена у неким стохастичким системима (стохастички хаос), у литератури има веома мало написа.¹¹ Ипак

⁸ Рад је објављен у метеоролошком часопису „Journal of Atmospheric Sciences“ и остао је незапажен дуже од десет година, све док се у науци није појавила јасна свест о томе да за многе неправилности нису „криве“ експерименталне грешке и случај, него да иза те свеприсутне неизвесности постоје законитости на које се почела примењивати тзв. теорија хаоса.

⁹ Осетљивост на мале промене у почетним условима назива се *Butterfly ефекат* (код нас се понекад назива и ефекат лептирових крила).

¹⁰ „Неки веома мали узрок који не опажамо утиче на битан ефекат који не можемо занемарити, и тада кажемо да је ефекат случајан. Када би природни закони и стање свемира били егзактно познати до почетне тачке, могли бисмо егзактно одредити стање свемира у неком каснијем тренутку. Но, чак и када не би више било тајни у природним законима, почетне услове могли бисмо одредити само приближно. Када би нам то омогућило да каснију ситуацију предвидимо истом вероватноћом – то је све што захтевамо – рекли бисмо да је феномен предвиђен и да следи законе. Али није увек тако, могуће је да мала одступања у почетним условима коначно у феноменима произведу велике разлике. Мала грешка у почетку касније ће изазвати велику грешку. Предвиђања постају немогућа и имамо случајан догађај“, сматрао је Хенри Поинкаре, 1903. године (цитат претходи садашњем мишљењу да се чак и најмање непознате о стању система могу временом повећати до те мере да предвиђања о далекој будућности постају немогућа).

¹¹ На основу веома малог броја штурних написа у стручној и другој литератури, тешко се отети утиску да се та теорија изучава и примењује знатно више него што се објављује. На пример, Алвин и Хејди Тофлер у својој књизи *Рат и антират* помињу примену те теорије у управљању кризама.

може се закључити, на основу појединих написа у стручној и научној литератури, да се та теорија развија и на подручју стохастичких система и да се постепено почиње примењивати и на подручју организационих система.

Моделовање и симулација тренутно су, вероватно, најмоћнији и најперспективнији „алат“ у рукама истраживача који се баве разноврсним војним проблемима, али имају изузетно широку примену у скоро свим областима људске делатности. Развој рачунарске технике, односно укупно информатичке технологије, дао је посебан импулс развоју и омогућио практичну примену те методе, док се њеним даљим развојем обезбеђује све већа могућност примене.

Симулација на рачунару је нумеричка техника којом се може експериментисати с математичким моделима који описују понашање сложеног система у времену. Испитивање унутрашњих међузависности елемената система, процена понашања у одређеним ситуацијама, провера нових стратегија и других показатеља могући су под условом да је креиран добар симулациони модел, кодиран у одговарајућем језику и да су проведени одговарајући експерименти. Основа за стохастичко моделовање и омогућавање симулације је *метода Монте Карло*.

На изради квалитетних симулационих модела сарађују људи разних струка: аналитичари реалних система и стручњаци за симулационе системе и језике итд. Процесом моделовања добија се модел који представља упрошћену слику реалног система. Зато се развијени модел мора вредновати, што је трајан процес, од почетка развоја до краја употребе. У току целокупног времена развоја и експлоатације модел се дограђује, а вредновање се своди на испитивање слагања понашања модела и реалног система (валидност) и проверу модела (верификација) у погледу слагања са моделом имплементарним на рачунару. При развоју модела морају се реализовати и други критеријуми (предикативна и структурна ваљаност), тако да истраживачи одређених појава имају на располагању поуздан апарат за истраживање.

Симулацијом на моделима могу се добити квантитативни показатељи потребни за даље анализе, али се методом моделовања и симулације не могу добити оптимална решења – за то су повољније друге методе. Међутим, изузетна предност те методе јесте могућност да се истраживања на системима обављају и пре него што сам систем реално постоји и да се прати развој процеса и у таквим системима. То је основна прогностичка карактеристика те методе али и њена компаративна предност у односу на остале методе.

Развој метода и модела омогућава повећање квалитета прогноза и одлука, али остаје проблем брзине прогнозирања и доношења одлука. У војним системима, да би се задовољили захтеви за брзином доношења одлука, јавља се потреба да се стално повећава бројно стање команди. Међутим, повећање команди не може да прати брзину пове-

ћања броја информација које треба обрадити у све краћем времену. Ограничење човекових могућности, с једне стране, и све већи захтеви које намећу научна, техничка и технолошка достигнућа, с друге стране, доводе човека у позицију да временски не стиже да прати развој и да га примени у пракси. Поготову човек није у стању да ефикасно користи све што му омогућавају развој науке и технике и да компетентно прогнозира, доноси одлуке и управља процесима. Делимично се тај раскорак ублажава развојем метода и техника за прогнозирање и изналагање оптималних решења. Права могућност за превазилажење ограничености човекових могућности, не само у практичном решавању проблема него и у истраживањима, јесте интеграција знања. Она претпоставља постојање човека који може да интегрише своје спознаје о одређеном подручју, чиме постаје експерт за одређено подручје који је у могућности да, на основу кључних елемената, препознаје и анализира ситуације и прогнозира какве ће промене у систему изазвати поједине акције. Суштина интеграције знања састоји се у могућности да се ускладе и повежу у јединствену прогнозу прогнозе једног или више експерата на једном подручју или више експерата на више подручја. Усклађивање мишљења појединих експерата у јединствено мишљење веома је компликовано и за то је неопходна примена експертских метода.

Под *експертским методама* подразумева се комплекс логичких и математичко-статистичких метода и процедура усмерених ка добијању од експерата информација неопходних за припрему и доношење рационалних одлука. Експертне методе могу да се окарактеришу као начини доношења одлука за које се користе знање и искуство стручњака из једне или више области. Те методе се примењују у ситуацијама када прогнозе не могу да се остваре путем тачних прорачуна. Примена математичких метода и модела у припреми одлука постала је значајан чинилац повећања квалитета одлука. Међутим, потпуна математичка формализација задатака често је неостварива услед њихове сложености. У тим случајевима, а и у случајевима када недостаје време за комплетне анализе, примењују се експертне методе, којима се обезбеђују активно и сврсисходно учешће специјалиста у свим етапама доношења одлука, што омогућава значајно повећање њиховог квалитета и ефективности. Методе коришћења оцена експерата значајне су за:

- стварање нових концепција;
- пројектовање структуре нових и модификацију постојећих модела;
- стварање прогноза; распознавање и одређивање детаљних циљева.

Приликом анализе експертских метода треба узимати у обзир њихову основну поделу на оне чији основ стварају поједини експерти

и на оне за које је неопходно искоришћавање колектива експерата. Групна експертиза је много поузданија од индивидуалне ако су испуњени одређени захтеви, међу којима су најважнији независност мишљења експерата и висока корелација оцена две једнаке групе експерата. Под групном експертизом се подразумева резултат обједињавања индивидуалних мишљења експерата о поретку преферентности посматраних објеката у једну оцену колективне преферентности. При томе се подразумева да примена логичких процедура и математичко-статистичког апарата за обједињавање мишљења експерата (изражених квантитативно) обезбеђује добијање складне групе преферентности. Проблеми који настају приликом формирања групе оцене повезани су са свођењем на исту меру оцена експерата који чине групу. Интеграција научних спознаја даје нови квалитет у приступу и начину прогнозирања, одлучивања и целокупног истраживања и примене.

Аналогно човеку експерту, а на основу развоја рачунарске технике, почели су да се развијају експертски системи.¹² За сада су они везани за¹³: уско подручје експертизе, ограничен језик изражавања чињеница и релација, ограничене представе о проблему и методама решавања, и мало знања о властитом подручју и ограничењима. Но, без обзира на могућности, значај и примену експертских система, чињеница је да су бројни експертски системи реализовани и уведени у употребу, као и да је ниво стручности упоредив са нивоом стручности људских експерата, и то не само у уско специјализованој области. Експертски системи углавном решавају проблеме за које нема алгоритамских решења. Функције које најчешће обављају експертски системи су: интерпретација, прогнозирање, дијагностика, планирање, мониторинг функције, поправка, лечење и управљање. Експертски системи су развијени и примењују се у различитим областима: медицини, хемији, математици, информатици, машинству, електроници, метеорологији, географији, геодезији, војним системима, саобраћају итд. У војним системима се примењују експертски системи везани за борбена дејства, али и други. Проблеми који се помоћу њих решавају јесу: саветовање, анализирање, категорисање, комуникација, консултовање, пројектовање, дијагностика, објашњавање, испитивање, прогнозирање, образовање концепта, идентификација, интерпретација, оправдавање, обучавање, руковођење, управљање, надзор, планирање, представљање, тражење, распоређивање, тестирање и одлучивање.

¹² Експертски системи су „софтверски производ који представља структурирано знање експерата дефинисано скупом правила и уграђено у рачунарске програме са разрађеном управљачком процедуром претраживања, а са циљем да се програмски дође до перформанси које поседује човек – експерт“ (С. Боровић, *Експертски систем за руковођење техничким обезбеђењем*, докторска дисертација, ВВТШ КоВ ЈНА, Загреб, 1989).

¹³ Према: С. Боровић, *исто*.

У развоју експертских система доминирају развијене земље, посебно САД и Јапан. Њихове тренутне предности у развоју експертских система су евидентне, али су мање одређене њиховим економским и технолошким могућностима, а више усвојеном политиком развоја¹⁴: јапанско министарство за спољну трговину и индустрију покренуло је 1981. године пројекат у вредности од 500 милиона америчких долара; Алвијева комисија Велике Британије препоручила је 1983. године капиталан напредак у области експертних система; америчко министарство одбране иницирало је 1984. године програм развоја у вредности 500 милиона долара; земље (тадашње) Европске економске заједнице, преко својих програма дугорочног развоја, организовано су приступиле питањима везаним за „вештачку интелигенцију“, засновану углавном на проблематици експертских система. Очигледно, развијене земље су кренуле у организован развој система интегрисаног знања још пре двадесет година, што им, у сваком случају, обезбеђује компаративну предност. Развој тог подручја, свакако, зависи од нивоа техничког и технолошког развоја и стручног кадра, али највише зависи од одлуке да се то подручје развија, и то од одлуке на високом нивоу. Наиме, уколико постоје праве одлуке, није могуће да се мање развијене земље приближе развијеним земљама на том подручју. Може се претпоставити да тек предстоји права експанзија у развоју тих подручја, и то у смеру интегрисања знања. Међутим, прави у потпуности интегрисани „алат“, развијен на основу нових приступа, не може се очекивати у скорије време у комерцијалној примени, што не значи да се у догледно време неће појавити поједини сегменти.

Развој метода и техника за прогнозирање, интеграција знања кроз развој различитих система за подршку одлучивању и експертских система и развој информационих система омогућавају проток, прихват и обраду мноштва информација, анализу потребног броја варијаната итд. Методе, технике, модели и системи значајно повећавају брзину и квалитет прогнозирања. Међутим, и даље остаје (барем у догледно време) незаменљива улога човека експерта у формулисању прогнозе и предлога варијаната одлука. Посебно је то изражено у војном прогнозирању, а нарочито прогнозирању везаном за борбена дејства. Још увек је скоро немогуће моделима и методама адекватно обухватити све, а нарочито понашање људи, и то посебно у конфликтним ситуацијама, а у борбеним дејствима учествује много људи. Методе, технике, модели и системи значајно повећавају брзину и квалитет прогнозирања, али су за сада само помоћ човеку експерту за подручје у којем се примењују.

¹⁴ Д. Ацтека, *Одабрана поглавља теорије препознавања облика са применама*, Институт за математику, Нови Сад, 1986.

Примена научног прогнозирања у војсци на подручју везаном за борбена дејства често је предмет спорења, и то више у вези с теоријским разматрањем, него с практичном применом. Наиме, при практичном решавању проблема примењује се оно што може да помогне, а у домену теорије постоје одређене дилеме: да ли постоји законитост развоја појава, да ли постоје узрочно-последичне везе, колики је утицај „надарености и урођене способности“ појединаца за предвиђање развоја појава итд.

Најчешћа је тврдња да не постоје правилност и законитости, а у конкретном случају решење се може добити само на основу „здравог разума“ и урођене способности појединаца.¹⁵ Али, ти појединци поседују и раније систематизована знања и та знања нису само проста класификација, нити само чисто искуство,¹⁶ него да за те појаве постоје и систематизована објашњења.¹⁷ Односно, да су ти појединци експерти за одређено подручје. Очекивање да се појаве опишу и да се изведу њихова систематична објашњења попут систематичних објашњења појава у механици нити је реално, нити је нужно.¹⁸ Као и у примени свих других наука, законитости развоја појава поштују се и примењују при изналажењу конкретних решења, а не посматра се решење конкретног случаја, и затим се изводи закључак да то није правило, односно закон. У суштини, тврдња да конкретно решење није законитост често је тачна, али се из ње не може извести објашњење да не постоји законитост. Један од разлога за спорење је то што се на појаве везане за борбена дејства не може применити класичан принцип узрочности. „Слаб“ принцип узрочности има формулу: „идентични узроци имају идентичне последице“, што је тачно, али у суштини не значи ништа јер је немогуће обезбедити „идентичне узроке“, односно идентичне услове у којима се појава развија без обзира на то колико

¹⁵ „Заиста, у том погледу много људи у свакој генерацији понавља у свом сопственом животу историју људске расе: они успевају да себи обезбеде знања и потребна обавештења а да нису подучавани у наукама и да претходно нису усвојили научне методе рада“ (Е. Нејгел, *Структура науке*, „Нолит“, Београд, 1974).

¹⁶ Значајна одлика већине обавештења која се стичу у току свакодневног искуства јесте то што, иако та обавештења могу бити прилично тачна у одређеним границама, она су ретко пропраћена неким објашњењем зашто су чињенице такве какве се мисли да јесу“ (Е. Нејгел, *исто*).

¹⁷ „Мишљење команданата, као и свако људско мишљење, ослања се на минуло искуство и знања. Брзина одвијања мисаоних процеса у многоме је одређена дубином теоријских знања“ (Ј. В. Чујев, Ј. Б. Михајлов, *исто*).

¹⁸ Уосталом, „немају све постојеће науке целовит облик систематског објашњења који показује механика, иако за многе – у области истраживања друштва као и у различитим деловима природних наука, замисао тако строго логичке систематизације наставља да игра улогу идеала“ (Е. Нејгел, *исто*).

се томе тежи.¹⁹ „Јак“ принцип узрочности има формулу: „слични узроци имају сличне последице“, што важи за изузетно велики број појава у природи али нема снагу универзалног принципа. Џон Стјуарт Мил га је формулисао на следећи начин: „... у природи постоје паралелни случајеви; оно што се деси једном десиће се опет у околностима са довољним степеном сличности“. Кад су у питању војни системи, најчешће је реч о системима у којима су процеси веома осетљиви на мале промене у почетним условима. Значи, не тврди се да у потпуности не постоји узрочнопоследична веза, него да принцип узрочности не важи онако како је дефинисано у овом случају. Такође, није тачно да је немогуће прогнозирање развоја појава и стања система јер се прогнозе обављају, али њихова поузданост опада с повећањем времена на које се односе. Могућност и поузданост прогнозирања зависе и од тога за који се ниво општости прогнозира. Због осетљивости већ на мале промене услова у којима систем функционише и, након неког времена, непредвидивости стања система, развоја појава, процеса или форми – да би се стање система, развој појава, процеса или форми могли прогнозирати и да би се систем ипак задржао у жељеном стању – неопходно је стално свесно улагање нове енергије, односно стално постављање нових почетних услова.

Закључак

Научно прогнозирање је увек окренуто будућности, што је повезано са неодређеношћу и неизвесношћу које онемогућавају да се поуздано и потпуно прецизно одреди развој појава и процеса, као и нека будућа ситуација. Зато научним прогнозирањем треба да се распозна тенденција и логика развоја прогнозираног процеса, што омогућава, у коначном билансу, смањење утицаја неодређености и неизвесности на резултате одлука.

Развој савремених војски одликује комплексно коришћење различитих метода, техника и система за подршку одлучивању при решавању различитих војних проблема. Развојем метода, техника и система за подршку одлучивању омогућава се избор оптималне варијанте одлука. Међутим, без обзира на то колико су добре методе које помажу у доношењу одлука, од мале су помоћи ако се користе нетачни или произвољни улазни подаци. Задатак научног прогнозирања састоји се у томе да се органима или лицима која доносе одлуке обезбеде прецизније и поузданије информације на основу којих се те одлуке доносе.

Чињеница да се сви утицајни чиниоци и услови не могу обухватити и да сваку прогнозу засновану на подацима добијеним научним путем може да елиминише непредвидивост понашања људског чиниоца

¹⁹ У квантној механици се, чак, говори о доњој граници тачности.

не искључује примену метода научног прогнозирања. Управо непредвидивост човековог понашања у конфликтним ситуацијама условљава да и даље остаје незаменљива улога човека експерта у формулисању прогнозе и предлога варијаната одлука. Негативан утицај непредвидивости човековог понашања у конфликтним ситуацијама може да се смањи, али ако се предузму мере да се ресурси оптимално припреме и распореде и људство обучи и увежба повећава се вероватноћа успеха и реализације прогнозе. Методе, технике, модели и системи значајно повећавају брзину и квалитет прогнозирања, али су само помоћ човеку експерту за подручје на којем се примењују.

У методологији научноистраживачког, стручног и оперативног рада, када је потребно да се у реалном времену обради мноштво разнородних информација, неминовна је примена метода за квантификације. Посебна погодност су постојање савремене информатичке технологије, добро разрађена теоријска основа и програмска подршка за већину метода. Развијени специјални системи и језици вишег реда омогућавају располагање dobrим инструментаријумом за рад.

Применом само једне или само неколико метода у раду на проблемима везаним за војне системе ретко се може доћи до применљивих резултата, поготову у прогнози слике евентуалних будућих ратова. Међу методама које се примењују у раду на проблемима везаним за војне системе посебно су значајне квантитативне методе, које су, у ствари, основ за примену квалитативних метода. Будући да је предмет рада, по правилу, мултидисциплинаран, неопходно је ангажовање кадра различитог профила – тимски рад је готово правило. Стога су експерти за реалне системе, познаваоци метода, информатичари, специјалисти за организационе, техничке, технолошке и друге системе нужно чланови привремених и сталних тимова. На основу наведеног, може се закључити да тек хармонично повезивање савремених метода и модела одлучивања са моделима и методама научног прогнозирања, као и њихова примена са искуством и умешношћу војних стручњака, омогућава ефикасно решавање сложених војних задатака.

Литература:

1. С. Вукадиновић, *Елементи теорије вероватноће и математичке статистике*, „Привредни преглед“, Београд, 1981.
2. Д. Теодоровић, С. Кикуџи, *Увод у теорију fuzzy скупова и примене у саобраћају*, Саобраћајни факултет, Београд, 1991.
3. М. Чупић, *Увод у теорију одлучивања*, „Научна књига“, Београд, 1987.
4. В. Р. Zeigler, *Theory of modeling and simulation*, J. Wiley, New York, 1976.
5. Д. Н. Хорафас, *Системи и моделирование*, МИР, Москва, 1967.
6. А. Жомини, *Преглед ратне вештине*, Геца Кон, Београд, 1938.



Теоријске основе израде и примене стратегије националне безбедности

УДК: 355.43.001.11 : 355.45

Проф. др Митар Ковач, пуковник*

Да би се дефинисао појам стратегије националне безбедности који је све више у употреби у свету, првенствено на Западу, било је неопходно да се тај појам номинално дефинише и анализирају сазнања о њему. На основу тога, компаративном анализом појединих стратегија националне безбедности, дошло се до сазнања о практичним рефлексијама појма, односно до сазнања о садржају и поступку израде тог највишег доктринарног документа државе у области безбедности. Са те сазнајне основе, уз дефинисање исходишта стратегије националне безбедности, могуће је прелиминарно дефинисати њен садржај и основне методске поставке поступка израде и примене. Без стратегије националне безбедности, сваки народ и држава су дезорјентисани и принуђени да се последицама тог недостатка баве у будућности, уместо да у њој активно учествују.

Кључне речи: стратегија, безбедност, стратегија националне безбедности.

Увод

Приликом дефинисања и класификације, могу се уочити различити теоријски приступи у дефинисању садржаја и обима појма *стратегија националне безбедности*, првенствено због непостојања универзално прихватљиве теорије *стратегије*, као и због разлика у њеном доктринарном изразу. Међутим, може се са великом поузданошћу, на основу ваљане аргументације, тврдити да све више преовлађује схватање да је појам стратегија постепено променио садржај и обим у односу на традиционално и класично значење и поистовећивање с војном стратегијом. Међутим, чак и сада у појединим државама, па и у нашој земљи, постоје схватања која су застарела и која се занемарују на давно преживљеним теоријским концептима, према којима

* Аутор је начелник одељења у Институту ратне вештине Војске Србије и Црне Горе.

је стратегија саставни део, грана, научна дисциплина ратне вештине. То се може основано тврдити за војну стратегију, али не и за стратегију, као далеко шири теоријски систем, који, у теоријском и практичном смислу, захвата све основне функције државе у миру и рату.

Да би се дефинисао појам стратегије националне безбедности неопходно је да се уочи проблем прављења разлике између стратегије државе и стратегије националне безбедности, као и стратегије националне безбедности и војне стратегије. Ти проблеми су израз наглог и свеобухватног развоја појма стратегије у практичном и доктринарном смислу пре него што је то урађено на нивоу теорије. У том смислу, *потребно је разликовати теоријски доктринарни и примењени (практични) аспект тих појмова и њихово означавање различитим терминима и синтаagmaма у свету.*

Сагледавајући те проблеме, Ерих Едер указује на непрецизност у примени појма стратегије, те да би се та непрецизност могла превазићи кроз оквир безбедносне и спољне политике. „Проширивање концепта безбедности је сада уопштено признато. Област примене иде од преговора о политици безбедности, одржавању мира и мирнодопске политике, прикривеног вођења рата, ограниченог рата и великог конвенционалног рата до нуклеарних (регионалних и глобалних) сукоба и садржи све међустепене“.¹

Појам стратегије националне безбедности

Синтагму *стратегија националне безбедности* чине три речи различитог значења. Ради номиналног одређења те синтагме неопходно је, прво, да се одреди предметно-језично значење термина *стратегија, национална и безбедност.*

Ради доминантног организационог аспекта стратегије националне безбедности наведено је тројако значење термина *стратегија* у *Организационо-пословном лексикону*: „(1) скуп поступака за војне покрете великих ратних јединица од којих зависи успех у војном походу, и ратних метода чији је циљ добијање рата; (2) методика (у ширем плану) активности појединаца или групе која треба да обезбеди што рационалније остварење постављених циљева и (3) скуп правила, принципа и закона, који се користе у доношењу дугорочних управљачких акција у функцији система на који се односи“.²

Термин *национална* ближе одређује субјект на који се стратегија односи, њену припадност, а индиректно и значај за остваривање највиших интереса безбедности који се често и значајно рефлектују на све остале интересе на нивоу државе.

¹ Erich Eder, *Definition und Gebrauch des Begriffes „Strategie“*, Österreichische Militärische Zeitschrift, 2/1998, str. 121–128.

² С. Кукољеча, *Организационо-пословни лексикон*, „Рад“, Београд, 1986, стр. 461.

Као и стратегија, термин *безбедност* се користи за означавање много ширег појма од изворног значења, јер се под њим подразумева жељено стање система које се постиже отклањањем претњи ризика који долазе из и изван система. Безбедност је појам са вишеструким значајем. „Најчешће тумачење појма безбедности полази од претпо­ставке да се под тим термином подразумева одређено стање, органи­зација, функција или систем или пак све то заједно“.³ У најопштијем смислу, под безбедношћу се подразумева слобода од страха, претњи и физичког насиља. Као и за већину појмова у друштвеним наукама, за безбедност се може рећи да представља друштвено конструисан кон­цент који добија специфично значење само унутар одређеног соци­јалног контекста. При томе, треба узимати у обзир чињеницу да се безбедност користи за означавање стања одређеног субјекта, функ­ције, структуре и функционисања система. Појам *безбедност* класи­фикован је према различитим критеријумима. Према критеријуму простора са којег се угрожава безбедност, треба разликовати спољну и унутрашњу безбедност. Због мноштва заједничких чинилаца спољ­не и унутрашње безбедности у савременом свету тај критеријум није више доминантан јер се променила физиономија сукобљавања у ин­традржавним и интердржавним оквирима. Према критеријуму објек­та који се штити, безбедност се дели на националну, јавну, колектив­ну, личну и имовинску безбедност.⁴

Чиниоци и институционални модели безбедности мењали су се током развоја међународне заједнице. Међутим, поред војне силе, безбедност је постепено захватала социјалну и политичку сферу. Од­брана од спољњег напада опстајала је као централни проблем, али се у пракси недвосмислено показало да држава може да буде угрожена унутрашњим потресима и економским и друштвеним поремећајима, нарочито у државама у којима недостаје осећај идентитета и социјал­не кохезије.⁵

У теорији се разликују појмови *безбедност државе* и *безбедност друштва*. Основни критеријум безбедности државе чине њен суверенитет, територијална целокупност, независност и ниво интегрисано­сти у међународне безбедносне интеграције. „Безбедност је стање за­штићености државе од опасности, тј. од угрожавања и повређивања свих основних елемената државе и то државне власти, становништва територије, правног поретка и других ...“⁶ Безбедност друштва одре­ђена је идентитетом, односно свешћу о припадности заједници. Без обзира на актуелно стање и тенденције у међународним односима, др­жава је и даље остала инструмент који пружа легитимитет и заштиту

³ Љубомир Стајић, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 22.

⁴ Опширније, *исто*, стр. 24–25.

⁵ С. Аврамов, *Безбедност у XXI веку*, Зборник радова СИМВОН 2001, Београд, стр. 424.

⁶ Љубомир Стајић, *исто*, стр. 24.

било којем друштву. Наведени искази се могу схватити условно јер су релативизовани односи између народа и држава у свету у погледу преношења дела права и обавеза на наднационалне институције на међународном и регионалном нивоу.

Процес економске глобализације утицао је на проширење његовог значења, смисла и садржаја у глобалну безбедност света, што је довело до критичне тачке у редефинисање концепта безбедности јер не постоји универзално прихватљив приступ. То што се рат не води између великих и развијених држава, само по себи, не осигурава међународни мир и безбедност. Бројни локални ратови, грађански ратови, оружани сукоби, оружане побуне и тероризам, као и невојни (неоружани) извори угрожавања безбедности који изазивају нестабилност у економији, социјалној, хуманитарној и еколошкој сфери, постали су нови облици и садржаји угрожавања безбедности народа и држава, како по начину настанка, тако и по последицама.⁷

Национална безбедност обухвата стање нације и државе, као и мере и активности државних органа и институција, које се предузимају ради заштите основних националних интереса у спољној и унутрашњој политици, економији, одбрани, образовању, научноистраживачком раду, култури и другим областима друштвеног живота.

Национални интереси су најопштија програмска одређења државних органа која су прихваћена на основу консензуса свих релевантних политичких субјеката ради достизања и заштите највиших националних вредности и потреба.

Безбедносни интереси су одређења највиших органа власти везана за заштиту националних интереса, независности, суверенитета и територијалног интегритета државе и њеног демократског и економског развоја, као и других вредности у разним областима друштвеног живота.

Национални циљеви су прецизно дефинисана и артикулисана намера државе у вези с остваривањем основних националних интереса.

Безбедносна политика се односи на конкретне мере и активности државних органа и институција у спољној и унутрашњој политици, економији, одбрани, образовању, научноистраживачком раду, култури и у другим областима друштвеног живота ради остваривања безбедносних циљева и интереса. Инструмент је стратегије националне безбедности а реализује се кроз скоро све сегменте државних функција на спољном и унутрашњем плану. Стога је безбедносна политика комплексан и трајан процес. Осим тога, безбедносна и одбрамбена политика сваке државе зависе од врсте државних интереса, као и од постојећих и потенцијалних претњи које те интересе угрожавају, или

⁷ У овом чланку термином *безбедност* означава се заштита државе и народа од свих облика оружаног и неоружаног угрожавања, као и стварање повољних услова за остварење националних интереса. Да би се разумело значење нових термина и синтагми наведене су оперативне дефиниције основних појмова који се користе у теоријским радовима и доктринарним документима из подручја националне безбедности.

могу да угрозе. Те претње могу да буду: политичке, економске, војне, демографске, социјалне, професионалне и едукативне, као и претње еколошке природе и претње изазване дугорочним прикривеним деловањем екстремистичких снага у свим областима друштвеног живота.⁸

Национална одбрана је комплекс активности усмерених на одбијање и елиминисање свих облика и метода оружаног и неоружаног угрожавања безбедности државе.

На основу дефинисаних појмова и анализе термина *стратегија, национална и безбедност* могуће је номинално дефинисање *стратегије националне безбедности* као прве фазе у одређивању појма који је означен том синтагмом. На основу наведених чињеница и семантичке анализе, синтагма *стратегије националне безбедности* може да се одреди као *скуп исказа у форми правила, начела и норми који се користе у доношењу дугорочних управљачких акција у систему безбедности државе*. Синтагма стратегија националне безбедности имплицитно указује на циљ тог највишег и најопштијег државног програма у области безбедности и заштите националних интереса. Као релативно трајан одбрамбени програм, стратегија националне безбедности се постепено редефинише, сходно променама исходишта на којима је заснована.

За стратегију националне безбедности најзначајније је то да физиономија сукобљавања воља постоји и изван појма рата, у традиционалном значењу тог појма, те да се последице по нације и државе дешавају и у миру. У садашње време последице сукобљавања у миру су много веће од последица оружаног сукобљавања у рату. Међутим, прелазно стање од мира ка рату и поново ка миру не мора увек да буде јасно изражено, а формалне објаве рата су, у савременим условима, веома ретке.

Полазећи од ставова да „рат није божије дело“, да „израста из једног датог стања ствари које појединци, државници и народи учине или пропусте да учине“, као и да је „рат последица политике народа или недостатка политике“, Едвард Ерл наглашава: „Стратегија се бави ратом, припремом за рат и вођењем рата. Према томе, стратегија је у данашњем свету вештина владања и искоришћавања свих средстава којима један народ или коалиција народа располаже у датом тренутку, подразумевајући ту и оружану силу, са циљем да се његови битни интереси одрже и заштите од непријатеља, могућег или вероватног. Највиши тип стратегије – назван понекад високом стратегијом – назива се онај тип који удружује политику и оружану силу једног народа тако да пребегивање рату постане излишна ствар или му се приступа са највећим изгледима на успех ...“⁹ У то време наведеном дефиницијом изражава-

⁸ Наведене дефиниције дате су на основу компаративне анализе сазнања о тим појмовима у свету и у складу са Стратегијском одбрамбеном иницијативом. Такође, релативно дужи опис појма политика безбедности дат је ради што прецизнијег одвајања од појма стратегија националне безбедности.

⁹ М. Е. Ерл, *Творци модерне стратегије*, „Војно дело“, Београд, 1952, стр. 2.

ни су смисао и суштина стратегије, јер су исходи сукоба доминантно зависили од исхода оружаних сукоба, а остали садржаји – елементи стратегије, били су у функцији обезбеђења што повољнијих услова оружаним снагама да се извојује победа оружаним путем.

Рејмонд Арон сматра да је целокупни развој стратегије ишао од ужег схватања тог појма, као пуке примене силе, ка његовом ширем значењу – употребе сила ради достизања циљева политике. Он под стратегијом подразумева „... акцију у случајевима где уистину поштовања правила не искључују прибегавање оружаном сили“.¹⁰ Циљеви, средства, садржај, методе, снаге и остали елементи стратегије зависе од класификације, односно од тога о којој је стратегији реч. Са историјским развојем друштва мењали су се погледи о појму рата, као и о значају, месту и улози војне силе у односу на друге подсистеме државе у функцији остварења највиших националних и државних интереса.

Из наведених дефиниција може се закључити да су смисао и суштина опште стратегије, као научне основе, да што успешније предвиди основне тенденције у будућности и да, на основу њих, припреми одговарајуће снаге и средства државе за адекватно супротстављање будућим изазовима у бази с развојем и безбедношћу. Припрема снага и средстава треба да се реализује на основу програма, који се најчешће означава синтагмом *стратегија националне безбедности*. Будући да је схватила ту тенденцију у развоју садржаја и форми сукоба у међународној заједници, Швајцарска је, пре четврт века, формулисала националну стратегију. На основу ауторског рада Фелдман Јосефа¹¹ могу да се анализирају појединости везане за рад на једном тако обимном пројекту. У тој стратегији указано је на мултидимензијалну природу „рата и у вези с тим на потребу стратегије, која би била адекватна измењеним околностима“. Стога је Швајцарска своју безбедност тежишно заснивала на „динамичној спољној политици“ и „дефанзивној војној стратегији“.

И аустријски савезни премијер Томас Клестил јасно је указао на драматичну промену појма безбедности: „при томе појам безбедности већ одавно прелази границе војне области али и земље и њену способност да одлучује. Све више актуелних проблема може да се савлада само заједничким напорима у међународним организацијама“.¹² На основу елемената и парцијалних закључака, стратегија је дефинисана као практична област за програмско заснивање стратегије националне безбедности. „Стратегија (општа стратегија) је координирана употреба свих средстава и искоришћавање свих могућности за очување

¹⁰ R., Aron, *Evolution of Modern Strategic Thought*, „Problems of Modern Strategy“, Part One, No. 54, Adelphi Papers, 1969, p. 2.

¹¹ Josef, Feldmann, *Elements de strategie suisse*, „Revue militaire suisse“, 129, 03. 03. 1984, „Информативни билтен превода“, бр. 10/84, ЦВНДИ.

¹² Erich Eder, *исто*, стр. 121–128.

безбедносно-политичких циљева наспрам свих претњи¹³. Будући да је обухваћена само практична сфера појма стратегије, наведена дефиниција је непотпуна, тј. занемарени су теоријски и доктринарни аспект стратегије.

Према неким европским теоријским и доктринарним изворима, пре свега доктринарним документима, доктрина (стратегија) одбране сматра се саставним делом опште безбедносне стратегије, што се најочигледније види на примеру Чешке Републике. По начину размишљања о садржају и обиму појмова и њиховом доктринарном изразу, према узору на званична гледишта на Западу, *Стратегија безбедности Чешке* основни је доктринарни документ државе за реализовање безбедносне политике. У Стратегији су утврђени општи безбедносни ризици и претње, као и трајни државни интереси у функцији обезбеђења мирног развоја, економског просперитета и безбедности становништва од свих облика спољних и унутрашњих ризика и претњи.¹⁴

Стратегија националне безбедности често се у свету изједначава са појмом *стратегија државе*, иако је реч о категоријалним појмовима различитог нивоа општости. Због мултидимензионалности садржаја и метода угрожавања безбедности народа и држава, као и начина супротстављања, поистовећује се садржај та два појма, а тиме и синтагми којима се означава тај садржај. Државе које су теоријски успеле да нађу додирна подручја између садржаја тих појмова успеле су да, програмски, структурно и функционално, јасно разграниче подручја стварности на која се односе. Функције државе које се непосредно рефлектују на безбедност, у практичном погледу, саставни су део стратегије националне безбедности.

Када су теоријски јасно разграничени садржаји тих општих категоријалних појмова, могу, на основу кључних обележја, двојако да се реализују другачији модели методолошких приступа:

– прво, посебно се формулише стратегија државе, укључујући основне поставке и садржај свих полистратегија;

– друго, у стратегији државе дефинишу се само витални национални интереси и циљеви из којих се у посебним полистратегијама, па и у стратегији националне безбедности, идентификују интереси и циљеви нижег нивоа општости.

Све државне стратегије, различитог садржаја и обима, рефлектују се на безбедност народа и државе. Приступ који се заснива на становишту да су све стратегије значајне за националну безбедност резултира поистовећивањем стратегије државе и стратегије националне безбедности. Кад се апстрахују садржаји појединачних стратегија државе који се непосредно рефлектују на безбедност народа и државе у

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Security Strategy of the Czech Republic*, Ministry of Foreign Affairs, „Nase vojsko“, Prague, 1999.

миру и рату стварају се претпоставке за израду и примену стратегије националне безбедности.

Из стратегије државе, првенствено на основу националних (државних) интереса и циљева, дефинишу се интереси и циљеви из домена националне (државне) безбедности (интереси безбедности). У функцији остварења или достизања тих интереса формулишу се безбедносни изазови, ризици, претње, циљеви и задаци, који чине основни садржај стратегије националне безбедности. Импликације безбедносних националних интереса и циљева који су формулисани у стратегији националне безбедности имају мултидимензионалан карактер.

У свету се, такође често, у теоријским радовима поистовећују стратегија националне безбедности и стратегија одбране (доктрина одбране), што је неоправдано, јер је стратегија одбране програмска оријентација – становиште које се заснива на безбедносним интересима и циљевима у области одбране и чине само део садржаја стратегије националне безбедности. У оквиру тога, стратегија одбране само је један сегмент стратегије националне безбедности или, према општости, нижи доктринарни документ. Такође, појам *доктрина одбране* био је доминантан у преживљеним доктринарним концептима, у којима су тежишно разматрани рат, оружана борба и угрожавање виталних вредности нације и државе на традиционалан начин – ратом и оружаном борбом, односно првенствено је разматрана спољна безбедност.

Као што се све појединачне стратегије у пракси реализују политикама, тако се и стратегија националне безбедности реализује преко политике одбране и безбедности, а у последње време означава се као политика безбедности која чини значајан садржај политике на нивоу државе, посебно у кризним регионима и критичним историјским периодима.

Зависно од методолошког приступа, у појединим земљама стратегија националне безбедности се обједињује са стратегијом одбране (доктрина одбране) као програмским становиштем за ефикасно супротстављање оружаном облицима угрожавања. С обзиром на безбедносне изазове, кризе и начин њиховог решавања у земљи, региону и свету, а ради јединственог означавања појмова терминима и синтагмама, са довољно аргументације, оправдано се може заступати становиште да архаичну синтагму *доктрина одбране* треба заменити синтагмом *стратегија националне безбедности*. При томе треба разликовати двојачко значење синтагме *стратегија националне безбедности*: 1) *програмско становиште за реализовање функције безбедности државе*, и 2) *подручје практичног деловања система безбедности државе у миру и рату*.

У нашој теорији још није званично прихваћена синтагма *стратегија националне безбедности*, па је тај појам компариран са појмом *доктрина одбране* да би се још јасније нагласио проблем и посредно утицало на начин његовог решавања. На основу анализираних дефиниција, садржаја и исказа у стратегијама националне безбедности по-

јединих држава дошло се до следеће дефиниције тог појма: *стратегија националне безбедности представља систем комплементарних норми из домена државних стратегија које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, правној, технолошкој, едукативној, информационој, војној, верској и другим областима функција државе. То је целовит и релативно трајан програм, чијом реализацијом треба да се оствари спољна и унутрашња безбедност државе, у миру и рату, кроз ефикасно решавање безбедносних изазова, ризика и претњи, ради заштите слобода, имовинске сигурности, права грађана и демократских тековина. Као релативно трајан одбрамбени програм, стратегија националне безбедности, након формулисања и усвајања, треба постепено да се редефинише и мења сагласно значају промена чинилаца и исходишта на којима је заснована.*

Друштвена исходишта стратегије националне безбедности

Руководство државе својим ставовима и опредељењима битно утиче на формирање кључних исказа у стратегији националне безбедности. Свака стратегија и доктрина треба да се заснивају на исходиштима којима се опредељују њени улога и значај. На примеру Аустрије може се сагледати који се чиниоци морају узимати у обзир да би се формулисала прагматична и ефикасна стратегија националне безбедности: „Који фактори, дакле, утичу на те саставне делове стратегије? Ако преиспитамо настале промене од 1990. године и додатне нове чињенице, онда су то ови фактори: (1) Промена геостратегијског положаја Аустрије од једног рубног положаја са функцијом одвајања и тампона ка једном средишњем положају; (2) Уочавање привредних компонената које утичу на општу стратегију од стране Европске уније; зато се уступају национална права супернационалној организацији. Из тога следи свођење неутралности на суштину постојања; (3) Активно, солидарно учествовање у заједничкој безбедносној политици Европске заједнице; (4) Дуже (мерено месецима) време за унозиравање, када то изискује трајна одбрана; (5) Темелјита промена слике претње и оружаних снага у Европи са бољим транспарентом о структури оружаних снага у окружењу Аустрије; (6) Већа повезаност Аустрије са глобалним системом безбедности кроз учешће у НАТО партнерству за мир, статус посматрача у Западноевропској унији, активно учествовање у спровођењу мера организације за безбедност и сарадњу у Европи, улаз у Евро-атлантски савет партнерства као посматрач; (7) Укидање одредби споразума државе од 15. 5. 1955. године које се нарочито односи на 'забрану ракета'; (9) Повећана појава нових ризика као што су тероризам, организовани криминал, талас ми-

грација у великој мери, 'увозни' грађански ратови, илегална трговина оружјем, пораст оружја за масовно уништавање, фанатични фундаментализам и нови регионални војни конфликти, посебно они који су националистички обојени; и (10) Заштита заједничке спољне границе са суседним државама".¹⁵ Након анализе чинилаца, поред предности новог безбедносног окружења, утврђени су и недостаци који се рефлектују кроз несагласност са основним безбедноснополитичким циљевима Аустрије, заједно са њеним основним вредностима. И Велика Британија, у основним доктринарним документима, слично презентује начин повољног деловања на националну безбедност државе кроз односе према другим субјектима у међународној заједници. Тако ствара услове за повољно деловање екстерних чинилаца, чије подручје деловања директно зависи од начина дефинисања и садржаја националних интереса и циљева.

Приоритетан циљ сваке државе јесте заштита своје безбедности, па свака држава предузима мноштво различитих политичких, економских, трговинских, војних и других мера. Најбољи резултати се постижу када се све те мере реализују координирано, као део *стратегије националне безбедности*, ради утицаја на ставове и деловање других држава и утицајних субјеката у међународној заједници. Приликом дефинисања стратегије националне безбедности изузетна пажња се посвећује анализи стратегијског окружења ради добијања што поузданијих предвиђања развоја различитих аспеката тог окружења. Зависно од националних (државни) интереса, посебно оних из домена безбедности државе, истражују се различити аспекти стратегијског окружења који нису универзално дефинисани због специфичности стратегијског окружења сваког субјекта у међународним односима.

На скуповима о националној безбедности, одбрани и војној доктрини наглашавају се различити аспекти безбедности и одбрамбеног окружења: физички, технолошки, економски, правни (морални, етички), друштвено-културни, политички и војни аспекти,¹⁶ који се анализирају у целокупном поступку израде и примене стратегије националне безбедности. Такође, то значи да се политика безбедности, као практична област деловања субјеката безбедности одређене државе, заснива на процени и предвиђању тих аспеката, при чему се узимају у обзир: 1) *национални циљеви и обавезе*; 2) *карактеристике војно-политичког и геостратегијског окружења*; 3) *потенцијалне претње које могу да угрозе безбедност државе*, и 4) *политика, привреда, доктрина, могућности и намере садашњих и потенцијалних савезника*.¹⁷ Међутим, поред заједничких чинилаца, који се разликују само по непосред-

¹⁵ Eder Erich, *исто*, стр. 121–128.

¹⁶ Генерал-мајор А. А. Милтон, директор Заједничког центра за доктрину и концепте, излагање на радном састанку бр. 1 семинара ОЕБС-а о војним доктринама и политикама одбране, јун 2001.

¹⁷ *Доктрина Велике Британије*, 1996, стр. 26.

ном изразу, постоје и чиниоци који су специфични само за поједину земљу, јер су јединствени безбедносно окружење, претње и ризици којима је изложена, као и њен систем безбедности.

Не улазећи у теоријску анализу сличности и разлика између чинилаца и исходишта, а према теоријском концепту који је дуже време развијан у нашој земљи, оправдано је коришћење термина *исходишта* јер се њиме прецизније означава релација између чинилаца и садржаја исказа у том доктринарном документу. Сходно томе, за анализу припреме и израде доктринарног аспекта документа битне су две групе исходишта: друштвена и научна исходишта. На основу објективних сазнања о исходиштима треба обезбедити висок ниво реалности доктринарних ставова и опредељења која се јављају у непосредној и значајној релацији са циљевима, ограничењима и критеријумима за дефинисање стратегије националне безбедности, и, на основу ње, система безбедности.

Када је реч о најзначајнијим доктринарним документима државе, сасвим је оправдано и извесно да ће свака држава, на основу теоријских, искуствених и методолошких сазнања, тежити да пође од што реалније основе као исходишта за те доктринарне документе. Уколико постоји задовољавајућа аргументација, о *исходиштима стратегије националне безбедности* може се говорити као о полазним тачкама, упориштима и основним идејама на којима почивају врховна правила деловања државе, њених установа и институција у систему безбедности. Исходишта стратегије националне безбедности су: 1) могући облици угрожавања безбедности државе и доктрине потенцијалних противника (безбедносни изазови, ризици и претње); 2) национални интереси и циљеви на подручју безбедности; 3) физиономија савремених сукоба, ратова и оружане борбе; 4) сопствена и страна искуства; 5) геостратегијски и војно-политички положај државе; 6) материјалне и демографске могућности; 7) научна и технолошка достигнућа и њихова примена у одбрани и безбедности државе и 8) достигнути ниво развоја система безбедности.

После анализе и предвиђања деловања екстерних и интерних чинилаца на безбедност државе веома је тешко одредити поузданост тих предвиђања. *То је изазов и ризик за све појединце и установе који учествују у изради и верификацији документа.* Грешке у предвиђањима могу да имају катастрофалне последице по народ и државу, поготову ако се у том периоду дешавају велики обрти на глобалном плану. То се може добро уочити на примеру српског народа у сукобима на подручју претходне Југославије и у току агресије НАТО-а на СР Југославију 1999. године.¹⁸

¹⁸ Проблем непостојања националних интереса и циљева стално је постојао у српском народу у 20. веку, а посебно је изражен у последњој деценији тог века.

Исходишта стратегије националне безбедности чине комплексе проблема на које није могуће наћи ваљане одговоре, на основу субјективних процена и формираних ставова и без консултовања науке, поготову за проблеме чија перцепција у блиској будућности није могућа са задовољавајућом поузданошћу јер су међународни односи оптерећени различитим историјским противуречностима и супротстављеним интересима. Да би се успешно анализирао друштвена исходишта стратегије националне безбедности и донели ваљани закључци неопходно је да се појединачно и сумарно сагледају кроз: 1) сукобе, као константу међународних односа; 2) глобализацију, интеграционе и дезинтеграционе процесе у савременом свету, и 3) стратегијско безбедносно окружење (безбедносни изазови, ризици и претње).

Сукоби су друштвене појаве које се дешавају као комплекс процеса и односа између различитих интердржавних и интрадржавних субјеката. За разумевање суштине тих процеса битно је да се, на основу теоријских знања о сукобима и познавању конкретних стања, они могу што поузданије процењивати и предвиђати ради ефикаснијег и прагматичнијег деловања субјеката у државним и међународним оквирима. Сукоби се окончавају победом једног од учесника, компромисом или уступцима.

Поред актуелних противуречности у савременом свету и непостојања опште сагласности субјеката међународних односа о универзалним или цивилизацијским вредностима, те вредности ипак постоје, независно од појединих отуђених центара моћи. Наиме, за те заједничке вредности људског рода, које се односе на прогрес и развој, помоћ, сарадњу и солидарност, залаже се већи део субјеката међународне заједнице. Стога је реално очекивање да ће цивилизација, постепено, изнаћи ваљане одговоре за проблеме хуманизације сукоба уопште, а поготову за ефикасно спречавање оружаних сукоба и ратова, као реалне претње опстанку људског рода, јер се средства деструкције стално усавршавају и делимично постају доступна појединим неформалним и криминалним групама или неодговорним диктаторским режимима.

Поред тенденције интеграционих процеса у савременом свету, у току су и дезинтеграциони процеси, чији су носиоци различити институционални и неформални центри моћи у међународној заједници. У смислу безбедности, у средишту решавања безбедносних изазова, ризика и претњи и даље је остала држава, са својим правом на одбрану и инструментима државе. Поред војне и полицијске компоненте, у безбедност су непосредно укључени друштвени, економски и еколошки подсистеми и елементи.¹⁹

У свету се све интензивније појављују и нови извори угрожавања националног и глобалног мира и безбедности, као што су: експанзија

¹⁹ Смиља Аврамов, *Безбедност у XXI веку*, исто, стр. 429.

милитантног национализма и екстремизма, идеје за формирање тзв. великих етнички чистих држава, религиозни конфликти, неконтролисано ширење и употреба средстава за масовно уништење, транснационални тероризам, шверц оружја и дроге, прање новца, еколошка деградација животне средине, напади на комуникационе мреже и системе, и слично. Безбедносни изазови, претње и ризици који произилазе из тих нових извора угрожавања усложњавају задатке везане за обезбеђење националног и глобалног мира и безбедности. У садашње време скоро ниједна држава у свету није заштићена од тих извора угрожавања, па су све државе света суочене са потребом сарадње и улагања заједничких напора кроз регионалне и колективне системе безбедности. „Живимо у динамичном периоду у којем се драматичне промене могу врло брзо десити. Два кључна фактора која управљају променама данас су глобализација и технологија. Глобализација тржишних економија и тежња за просперитетом повезује нације као никад пре. Користи од тога укључују економски развој, повећање личних слобода, демократизацију, побољшано образовање, људска права и прилику да се повећа благостање и обезбеди бољи квалитет живота“.²⁰

Брз и значајан напредак у технологији утиче на нагле и интензивне промене у стратегијском безбедносном окружењу. Технолошки напредак у области комуникација, информација и транспортних система пресудно утиче на услове који значајно утичу на садржај сукоба. Постојање различитих интересних сфера држава, регионалних организација и центара моћи у свету утиче на развој теорија о њиховом утицају на могућност избијања савремених ратова. Интересне сфере су мотивисане економским, природним, политичким, верским и другим вредностима и потребама, које у будућности могу да резултирају ратовима.

Промене на светској сцени пробудиле су у мултинационалним центрима моћи на Западу наду да је дошао тренутак да се оствари идеја о светској влади. Због таквог приступа неопходне су корените промене односа према постојећем систему вредности и међународним организацијама и асоцијацијама. У том процесу су инструментализоване многе државе. После нестанка биполарне поделе света, војна претња или могућност за избијање великог рата сведени су на минимум и, у том смислу, оцењено је да САД нема видљивог, нити непосредног непријатеља.²¹ Али, постоји страх од губитка лидерске улоге у свету, посебно од опасности да изгубе примат у високој технологији, што би најдиректније угрозило њихову војну моћ.²²

²⁰ D. Formica, JDCC, *Joint Doctrine and Concepts Centre*, Working session 1 of the OESCE seminar on Military doctrines & Defense Policies, 11 June 2001.

²¹ Америка је у „хладном рату“, у ствари, постигла победу без ратовања, а та победа је сада обавезује да се суочи с дилемом какву је помињао Џорџ Бернард: „У животу постоје две трагедије. Једна је кад изгубиш оно што највише желиш. Друга је кад баш то добијеш“ (Хенри Кисинџер, *Дипломатија I*, „Verzal press“, Београд, 1999, стр. 9).

²² Смиља Аврамов, *исто*, стр. 432.

Да би реализовале своју улогу у новом безбедносном амбијенту многе државе су дефинисале офанзивне стратегије и доктрине. Нереалне амбиције и интереси изазивају нова кризна жаришта и усложњавају безбедност у светским и регионалним оквирима. Тако се ни у америчкој стратегији није пошло од могућности нових, реалних видова планетарне угрожености, него од угрожавања мира, при чему кључну улогу има изазивање страха. Опасности се измишљају, али су последице реалне.²³ Тако је глобална безбедност, према схватањима у САД, везана за повреду економских интереса и повреду људских права било где у свету, односно у регионима за које су заинтересоване Сједињене Државе.

Енглески научник Арнолд Тојнби, у књизи *Истраживање историје*,²⁴ аргументовао је тврдњу да је у историји друштва постојао, и да постоји, плурализам цивилизација. У савременом друштву – „светском друштву“, на сцени је доминантан сукоб цивилизација јер „данашња цивилизација је резултанта стапања и преклапања више појединачних глобалних цивилизација: западне, кинеске, јапанске, исламске, хинду, словенскоправославне, латиноамеричке и афричке цивилизације“.²⁵

Међународни поредак у 21. веку обележаваће нешто што на први поглед делује противуречно: с једне стране, долазиће до дезинтеграције суверених држава и националних територија, а с друге стране – до процеса интеграције на различитим интересним основама. На нивоу међудржавних односа, нови поредак, у будућности, више ће наликовати европском систему држава из 18. и 19. века него ригидним структурама из времена „хладног рата“. Састојаће се од најмање шест великих сила: Сједињених Држава, Европе, Кине, Јапана, Русије и, можда, Индије, и од мноштва средњих и мањих земаља.²⁶ „Глобализација као процес повезивања, прожимања и обједињавања света, упркос његовој материјалној, духовној егзистенцијалној разноврсности и разноликости представља правилност која је заснована на мултилатералној сарадњи народа и држава. Насилно спровођење глобализације веома је слично циљевима и настанку империја у прошлости. Поред негативних искустава треба имати у виду чињеницу да интеграције представљају незаустављив ток савремене историје и цивилизације и да имају планетарне размере“.²⁷ „Идеја о глобалној мисији ујединила је Америку, док ће је њено спровођење у дело, због сложености постављеног задатка, довести дотле да може сама себе да уништи. То двојачко дејство политике обуздавања дало је изузетан замах

²³ Anne Schneider and Helen Ingram, *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*. „American Political Science Review“, V. 87, No. 2/1993, p. 334.

²⁴ Арнолд Тојнби, *Истраживање историје*, „Просвета“, Београд, 1970, стр. 238.

²⁵ Данило Ж. Марковић, *Нови светски поредак*, стр. 39.

²⁶ Хенри Кисинџер, *исто*, стр. 10–11.

²⁷ Видети: Чедомир Попов, *Нови светски поредак – прекретница историјске епохе*, „Смисао“, Београд, бр. 7/1999, стр. 62.

америчкој политици. Мада је у погледу става према Совјетском Савезу била у суштини пасивна, политика обуздавања је подстакла изузетну креативност када је у питању било стварање војних и економских позиција силе.²⁸

Свет је оптерећен многим безбедносним изазовима, ризицима и претњама и не постоје поуздана предвиђања о успешности њиховог решавања у будућности, јер и утицајни субјекти међународних односа ту будућност виде на различит начин. Стратегију мира САД виделе су само у снази, наглашавајући да „мир зависи од снаге, будућност од оружја, а просперитет од премоћи једне суперсиле“.²⁹ Међутим, и поред наведених тенденција, већина субјеката међународних односа залаже се за сузбијање агресивне силе и војне силе, у складу с глобалним опредељењима за хуманизацију односа између народа и држава кроз развијање међусобног поверења и сарадње. „Ми имамо визију нових, партнерских односа међу земљама које су превазишле хладни рат. То је партнерство засновано на консултацијама, сарадњи и заједничком деловању, посебно у оквиру међународних и регионалних организација“.³⁰

Међународни системи су пролазне појаве. Сваки „светски поредак“ тежи да буде коначан, а већ и сам тај израз указује на нешто вечно. Елементи који га сачињавају у сталној су интеракцији, тако да међународни системи све краће трају. Поредак створен после Вестфалског мира очувао се век и по. Поредак успостављен на Бечком конгресу одржао се сто година. Међународни поредак обележен „хладним ратом“ завршио се после 40 година, док версајски поредак никада није функционисао као систем који прихватају водеће силе и трајао је тако кратко да је био тек нешто више од примирја између два светска рата. Никада раније елементи светског поретка, као и њихова способност за интеракцију и циљеви, нису се променили овако брзо и дубоко, или овако глобално.³¹

Наведени искази савремених погледа на глобализам, безбедност, тенденције интеграционих и дезинтеграционих процеса и, посебно, искази који су дефинисани на основу бриљантне анализе Хенри Кисинџера засновани су на историјско-компаративној анализи стратегијских намера и опредељења релевантних субјеката међународних односа у 20. веку. На основу тих савремених сазнања дате су тенденције развоја међународних односа у блиској будућности. Поузданост предвиђања развоја међународних односа је неодређена, поготову са аспекта обима, садржаја и темпа глобализације савременог света или изградње мултиполарног поретка у будућности. Дугорочна неизвесност у вези с даљим развојем међународних односа чини сложенијим

²⁸ Хенри Кисинџер, *Дипломатија II*, исто, стр. 405.

²⁹ Мићо Стојановић, *Нови свијет – старе глобалне геополитичке доктрине и стратегије*, Бања Лука, 1994, стр. 26.

³⁰ Хенри Кисинџер, *исто*, стр. 715.

³¹ *Ibid.*, стр. 716.

поступак одређивања што поузданијих националних одређења у стратегији националне безбедности јер се у историји потврдило да је поводљивост за решењима на основу актуелне ситуације често изазивала непоправљиве последице по народ и државу.

На основу дефиниције појма *стратегија националне безбедности* и анализе сукоба, процеса глобализације и стратегијског безбедносног окружења, могу да се изведу сазнајно ваљани ставови за дефинисање стратегије националне безбедности. Она треба да буде полазна основа за разраду осталих државних доктрина, програма и планова. Такође, треба да буде резултат теоријских и практичних знања која су делимично верификована у пракси и сагласна потребама и могућностима друштва. Након анализе основних елемената доктринарних докумената држава у регионалном и европском стратегијском окружењу, могу да се изведу општи ставови које треба узимати у обзир приликом израде стратегије националне безбедности: 1) скоро сва доктринарна документа држава у окружењу урађена су према критеријумима безбедносних интеграција на глобалном и регионалном плану; 2) појмовно-категоријални апарат у области одбране и безбедности држава знатно је уједначен; 3) надлежности и процедуре у поступку израде и примене доктринарних докумената државе дефинисане су на веома сличан начин; 4) структура и функционисање министарстава одбране и генералштабова дефинисани су скоро на исти начин у погледу назива и симбола организацијских целина које их чине, и 5) постоји висок ниво сагласности у дефинисању садржаја доктринарних докумената, па чак и начину формулисања доктринарних норми у њима.

Стратегијски концепт националне безбедности треба да садржи јасна усмерења, циљеве, критеријуме и ограничења за структуру и функционисање система безбедности државе, као и његових подсистема, при чему је неопходно да се прецизно утврде надлежности и позиција подсистема република, чланица државне заједнице, који су саставни део система безбедности. Прецизнији одговори на наведена општа питања сигурнији су путоказ за дефинисање ваљаних исказа у стратегији националне безбедности.

На почетку 21. века велики су безбедносни изазови за све земље света, поготову за мале народе, неразвијене и средње развијене државе. Природни, материјални, економски и људски потенцијали не омогућавају многим државама света да, без великих последица по народ и државу, сачувају сувереност у традиционалном значењу тог појма. Чланство у било којој безбедносној организацији и интеграцији битно утиче на аутономност и управљање системом националне безбедности одређене државе. Онај ко правилно схвати смисао и суштину таквих организација и интеграција може успешније да изграђује ефикасан систем националне безбедности (у погледу решавања безбедносних изазова, ризика и претњи). Било би национално штетно да се на

рачун чланства у било којој безбедносној интеграцији и привида колективне безбедности запостави истраживање свих аспеката система безбедности и основних проблема војне делатности у миру и рату. Практичним и дословним деловањем према доктринарним и другим „рецептима“, без њиховог адекватног прилагођавања стварности и будућим потребама, систем безбедности би се, у погледу аутономности, кадровски, материјално, организационо, сазнајно и доктринарно дегенерисао, тако да у критичним тренуцима не би могао да одговори на безбедносне изазове.

Недопустиво је да се безбедност народа и државе своди на војни аспект и питање колективне безбедности. Научну заснованост стратегије и система националне безбедности треба стално развијати, јер су и знање и креативност нашег народа стратегијска предност и један од сегмената укупне државне моћи којих се не треба олако одрицати. Једном изгубљене вредности, као што су креативност и способност кадра, тешко се могу надокнадити или повратити ако се направи дисконтинуитет у погледу научних знања, специфичности доктринарног израза и организационих решења.

Научна исходишта стратегије националне безбедности

Приликом анализе исходишта стратегије националне безбедности посебну пажњу треба посветити *научним исходиштима*, која чине: научна достигнућа у друштвеним, културно-историјским, природно-математичким, техничко-технолошким, биотехничким, медицинским и војним наукама. Та научна достигнућа служе као непосредна или посредна основа за дефинисање стратегије националне безбедности. Наиме, искази наука и научних дисциплина у друштву служе као исходиште за стратегију националне безбедности, као и за развој других конституенаса наука и научних дисциплина у друштву и систему војних наука. Сви сегменти (делови) стратегије националне безбедности имају различит значај и на различит начин су повезани с војним наукама и војнонаучним дисциплинама. Да би се изграђивао ефикасан систем безбедности неопходно је да се интензивно развија *научна мисао у друштву и војсци*, што омогућава поузданије процењивање и предвиђање утицаја чинилаца безбедности на ниво успешности заштите виталних националних интереса.

Знање све више постаје услов ефикасне праксе, тако да неки угледни аутори у свету, сасвим оправдано, сукобе у будућности, са и без примене оружаног насиља, означавају синтагмом *ратови знања*. Вештина, у традиционалном и садашњем поимању тог појма, незамислива је без научних знања. Знање је у прошлости, кроз теорију, имало све већи утицај на вештину, а сада је већ непосредно оперативно применљиво, односно, у знатној мери је саставни део и услов савремене вештине. Стога систем војних наука, науке о међународним одно-

сима, безбедносне науке и развој полемолошке мисли имају изузетан значај за стратегију националне безбедности. Ниво развијености наука и дисциплина, у суштини, представља способност научног кадра да изнађе ваљана решења за проблеме који се јављају у пракси одбране и безбедности државе, у садашње време и који ће се јављати у блиској будућности.

Научне анализе и истраживања безбедносних интереса, проблема и ризика, треба, на нивоу државе, да буду и институционално засновани. Теоријска димензија безбедносних интереса и циљева непосредно се рефлектује на програмску оријентацију научно-истраживачких установа и реализацију истраживања. Дефинисање безбедносних интереса и циљева веома је сложен процес у свакој држави, јер су они условљени различитим интерним и екстерним чиниоцима. На основу сазнања о садржају, начину и интензитету деловања тих чинилаца приступа се објективизацији њиховог садржаја, што значи, у суштини, да пројекција безбедносних интереса и циљева треба да се заснива на што поузданијим предвиђањима развоја безбедносне ситуације у региону и свету. С обзиром на то, као и на угроженост виталних националних и државних вредности, интереса и циљева, постоји потреба за мултидисциплинарним приступом проблему формулисања научних основа стратегије националне безбедности.

Поузданост предвиђања реалности и начина остваривања безбедносних интереса и циљева непосредно је условљена степеном њихове научне заснованости, па су у многим државама основане научне установе (институти, центри, агенције) за истраживање различитих проблема из домена националне безбедности.³² Зато се оправдано може говорити о потреби за постојањем *института за националну безбедност*, чија би програмска оријентација тежишно била усмерена на фундаментална и примењена истраживања различитих актуелних проблема и дугорочних предвиђања безбедносних изазова, криза, начина њиховог решавања и успостављања безбедносних интеграционих процеса. Институт би истраживао различите аспекте безбедности и одбране народа и државе. У суштини, то би била научна установа која истражује безбедносне проблеме у миру и рату, што би њеној програмској оријентацији дало полемолошки карактер. Било би неоправдано очекивање да се сви ти безбедносни проблеми истражују само у том институту. Наиме, због мултидисциплинарности безбедносних проблема, различити истраживачки задаци решавали би се кроз координацију и сарадњу са другим научним установама у друштву, а

³² „Ми знамо да морамо одговорити на ово променљиво и несигурно окружење. Али још увек немамо све одговоре. Тренутно су у току 17 студија које треба да дају предлоге Секретару Одбране о томе како би требало развијати одбрамбену стратегију и трансформисати наше војне снаге ради задовољења наших сигурносних потреба. Ти извештаји још нису комплетни, Конгрес још није донео закључак а одлуке још нису донешене“ (D. Formica, *исто*).

результати истраживања служили би за научно заснивање појединих одлука државног руководства у области одбране и безбедности и израду доктринарних докумената, као што су стратегија националне безбедности, војна доктрина и програми реформе или реорганизације система безбедности, одбране и војске.

Садржај стратегије националне безбедности

Да би се дошло до теоријски ваљаног и практично корисног садржаја стратегије националне безбедности неопходно је било да се анализира садржај доктринарних докумената у појединим државама региона и Европе, првенствено држава које су прошле или које пролазе кроз процес прилагођавања свих подсистема државе за учешће у интеграционим процесима. Та анализа је тежишно била усмерена на доктринарна документа држава на нивоу стратегија националне безбедности. Компаративна анализа доктринарних докумената послужила је за утврђивање њихових заједничких особина, различитости и разлога за такво стање. После анализе стратегија националне безбедности може се уочити да су логичним редом анализирани чиниоци, и, потом, програмски елементи за различите подсистеме безбедности. На основу теоријских знања о општој стратегији, као научном исходшту стратегије националне безбедности, и на основу резултата компаративне анализе стратегија националне безбедности у свету, садржај тог документа може да се операционализује кроз следеће елементе:

- Увод (стратегијске основе националне безбедности);
- (1) Безбедносни изазови, ризици и претње;
- (2) Национални безбедносни интереси;
- (3) Национални безбедносни циљеви у различитим областима друштвеног живота;
- (4) Системи националне безбедности (подсистеми и елементи, структура и функционисање);
- (5) Управљање системом и у систему националне безбедности (место, улога и задаци државних установа и институција);
- Завршне одредбе.

У уводу документа јасно треба да се укаже на потребу и разлоге за израду, намену и значај, сврху и смисао постојања, дефиниције основних појмова, и слично. У оквиру првог питања дефинишу се искази о стратегијском безбедносном окружењу кроз његов економски и политичко-војни аспект. Такође, наводе се и искази о безбедносним изазовима, ризицима и претњама на глобалном, регионалном и државном нивоу. При томе се детаљније разрађују безбедносни ризици и претње који се непосредно и значајно рефлектују на националну безбедност, и угрожавају виталне националне интересе и циљеве. Ради реализовања националних безбедносних интереса, утврђују се безбедносни циљеви у различитим областима друштвеног живота. С об-

зиrom на то да се формулишу обавезе у спољној политици, економији, унутрашњој безбедности, одбрани, образовању, науци, култури и другим областима друштвеног живота, они чине основу за формулисање и спровођење безбедносне политике у тим областима. На основу закључака из анализе дефинишу се обавезе, које треба, у компарацији с могућностима, да резултирају исказима неопходним за дефинисање осталих питања у стратегији националне безбедности која су неопходна за дефинисање структуре и функционисање свих државних подсистема и елемената у систему националне безбедности.

Пошто се у савременој физиономији мира и рата све више издвајају као доминантни неоружани облици угрожавања безбедности, неопходно је да се сагледају сви аспекти тог проблема у погледу носилаца супротстављања у управном и извршном смислу. Тако и даље остају актуелна питања везана за природне катастрофе, индустријске и друге несреће, епидемије, тероризам, екстремизам и шовинизам, организоване активности међународног криминала, масовна миграциона кретања, угрожавање основних принципа демократије и грађанских слобода, субверзивне активности већег обима, и слично. Претња агресијом и војна агресија чине садржаје кроз које се тежишно манифестују оружани облици угрожавања безбедности државе и њених институција.

Спољна политика, у погледу националне безбедности, има веома велики утицај на безбедност народа и државе, првенствено кроз однос према колективној безбедности и институцијама у Европи и свету које утичу на релевантне међународне организације и асоцијације. И остали сегменти стратегије националне безбедности су у домену владе и њених ресорних органа, с тим што приликом формулисања исказа треба да се консултују научне установе и управни органи за подсистеме и елементе у систему националне безбедности.

Искази у стратегији националне безбедности треба да буду довољно уопштени да би могли да се операционализују документи, на нижем нивоу општости, сагласно конкретним потребама државе и деловању чинилаца структуре и функционисања система безбедности. У методолошком смислу, питањима треба да се обухвате основни сегменти било које стратегије, као програмског доктринарног документа, почев од услова, интереса и циљева, одређивања структуре и начина функционисања система који треба да достигне дефинисање циљева руководећи се највишим националним и државним интересима и одлукама из домена политике националне безбедности и одбране. *Тако дефинисана стратегија националне безбедности поуздан је програмски оквир за политику националне безбедности и одбране као област практичног деловања државних органа и институција на спољњем и унутрашњем плану.*

Из наведеног се јасно види разлика између садржаја и обима појмова *стратегија националне безбедности* и *политика националне без-*

бедности и одбране. Разлика је посебно наглашена због неразумевања, код нас и у свету, везаног за однос тих категоријалних појмова. Често се политика издваја као општији и шири појам од стратегије, што је последица неразумевања почетних поставки, а тиме и разлика у дефинисању приступа приликом решавања проблема на било којем нивоу општости. Стратегија националне безбедности је шири и општији појам од политике безбедности, па се може рећи да је *стратегија националне безбедности програм, а политика националне безбедности инструмент за њено реализовање.*

Поступак израде и примене стратегије националне безбедности

У свету се за потребе израде и примене стратегије националне безбедности формулишу различити ауторски и институционални методолошки и методски приступи и модели. То се претежно чинило у развијеним и водећим државама у евро-атлантским асоцијацијама. У нашој земљи, вероватно због другачијег теоријског и доктринарног концепта, схватања појмова *мир* и *рат* и другачијег приступа проблемима одбране, били су занемарљиви покушаји решавања тих проблема у држави и војсци, јер се ниједна институција није осећала обавезном да то чини. Покушаји израде доктринарних докумената државе били су недовољно теоријски и методолошки утемељени, а појединачни покушаји нису прихватани као релевантна решења. Због таквог стања потребан је институционалан развој теорије и методике израде стратегије националне безбедности у институту за националну безбедност.

На основу анализе историјског развоја концепата безбедности и актуелних решења и теоријских модела, уз уважавање специфичности наше државе и народа, као и стања подсистема и елемената система одбране, поступак израде и примене стратегије националне безбедности може да се прикаже кроз следеће фазе:

- *прва фаза* – проучавање, тј. анализа (истраживање) чинилаца безбедности народа и државе;
- *друга фаза* – дефинисање безбедносних изазова, ризика и претњи;
- *трећа фаза* – формулисање националних безбедносних интереса и циљева;
- *четврта фаза* – дефинисање организационих структура (системи, подсистеми и елементи) безбедности;
- *пета фаза* – дефинисање начина (метода) функционисања система безбедности;
- *шеста фаза* – израда (писање) документа стратегија националне безбедности;
- *седма фаза* – верификација (вредновање) стратегије националне безбедности;

- *осма фаза* – изградња нормативно-правних претпоставки за примену стратегије националне одбране;
- *девета фаза* – примена стратегије националне безбедности;
- *десета фаза* – контрола спровођења и делотворности стратегије националне безбедности;
- *једанаеста фаза* – редефинисање стратегије националне безбедности.³³

Подразумева се постојање повратне везе од седме ка првој фази, јер се, у складу с променом деловања чинилаца, приступа корекцији појединачних питања или промени комплетног документа. Због тога се са знатном поузданошћу може рећи да је временска димензија трајања и важности стратегије националне безбедности првенствено условљена значајем садржаја, обима и интензитета промена чинилаца који је детерминишу.

Шема 1



Фазе израде и примене стратегије националне безбедности

³³ Поступак израде документа заснован је на резултатима анализе тог процеса у свету, као и на фундаменталним теоријским поставкама за решавање сличних проблема.

Свака нова стратегија националне безбедности може да се сматра иницијалним и саставним документом програма реформе или реорганизације система одбране и безбедности државе. Наиме, без тог документа ниједна реформа или реорганизација система одбране и безбедности нема утемељење у целовитости захвата, нити може да резултира егзактним показатељима ефикасности и ефективности тих промена. *Стога се такве реформе означавају као формалне реформе или реформе без смисла, јер извесно изазивају само трошкове, без квалитативног превођења система у неко ново стање.*

Према промени назива највишег доктринарног документа у области одбране и безбедности редефинишу се обавезе и дужности свих субјеката у систему националне безбедности, почев од грађана, државних установа и институција и организација које обављају јавну делатност до предузећа и других правних лица у одбрани и остваривању дефинисаних безбедносних интереса и циљева.

Оцена ефикасности система најчешће се заснива на праћењу нивоа реализације дефинисаних циљева, који се операционализују за различите подсистеме. Када настану недопуштена одступања од планираног, приступа се поновној анализи чинилаца и утврђивања разлога за то одступање. На тој анализи се заснива редефинисање циљева или доктринарних исказа у стратегији. Ако су одступања недопустива, израђује се потпуно нов документ, у којем се на другачији начин дефинишу подсистеми и елементи у систему безбедности и одбране, како у погледу структуре, тако и у погледу начина њиховог функционисања у миру и рату.

Закључак

У стратегији националне безбедности тежиште је на утврђивању исказа који треба да имају програмску функцију у области безбедности државе. На основу тих исказа усмеравају се укупан државни и национални напор и моћ у процесу реализације безбедносних националних интереса и циљева.

Стратегија националне безбедности не би требало да буде обимна. Њеном коначном формулисању треба да претходе детаљне анализе и предвиђања различитих питања и проблема националне безбедности. Укључивањем кадра из министарства и научних установа у друштву могу да се створе повољни сазнајни и методолошки услови за разумевање и прихватање завршног документа, као и за ефикасно реализовање свих државних функција које се, различитим интензитетом, рефлектују на успешност организовања и спровођења задатака у систему безбедности.

Реалност у свету је таква да су технолошки и економски јаке државе у могућности да прате тенденције и предњаче у дефинисању визија, док су мале државе принуђене да их прате с различитим успе-

хом. Као и у другим областима друштвеног живота, тако ће и на подручју безбедности знање бити врхунска вредност и услов за што поузданије дефинисање визија, а самим тим и за ефикасно реализовање дефинисаних циљева и постављених задатака. Онај ко не буде у стању да ефикасно предвиђа промене у физиономији сукоба, на глобалном и регионалном плану, неће моћи рационално и успешно да профилише систем безбедности и одбране, нити да оствари уставом дефинисану улогу.

Из анализе основних елемената различитих приступа стратегији националне безбедности и дефиниција, као и на основу формулисања садржаја, поступка израде и примене, могу се извести следећи ставови: 1) стратегија националних безбедности треба да буде израз научно заснованих теоријских поставки и практичних решења о значајним питањима безбедности државе у миру и рату; 2) њоме се дефинишу генерализовани искази о безбедносном окружењу, прецизирају безбедносни интереси и циљеви, снаге, начела и начин остваривања тих интереса и циљева; 3) стратегија националне безбедности је основа за разраду специфичних нижих програма за реализовање државних функција из домена безбедности; 4) она треба да је резултат теоријских и искуствених знања, која су верификована у пракси или која су стечена научним поступком; 5) стратегија националне безбедности, било које државе, осим исказа који се у званичној форми јавно публикују, засигурно има и елементе (ставови, опредељења) који се у писаној форми не уносе у документ, односно који се чувају као државна тајна, а у складу са њима поступа се у конкретnoj ситуацији, приликом реализовања државних функција у миру и рату; 6) стратегија националне безбедности је програмски оквир за деловање највиших државних органа власти приликом реализовања функција државе, као и за деловање свих институција друштва и државе у оквиру нормативно-правно дефинисане улоге, и 7) без стратегије националне безбедности народ и држава су дезоријентисани и принуђени да се баве последицама у будућности, а не да у њој активно учествују.

Литература:

1. *British Defence Doctrine: Joint Warfare Publication 0-01*, „RUSI“ – London, Royal United Services Institute for Defence Studies, No 2, 1997, pp. 64–65.
2. Д. Вишњић, *Покушај идентификације концепције ратне вештине и њених филозофских претпоставки*, „Савремени проблеми ратне вештине“, бр. 24, 1992.
3. Р. Вукадиновић, *Нуклеарне стратегије суперсила*, АЦ, Загреб, 1985.
4. М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, „Просвета“, Београд, 1988.
5. Francois Gere, *Doctrine militaire et pratiques operationnelles des Etats-Unis dans le maintien de la paix*, „Defense nationale – problemes politiques, economiques, scientifiques, militaires, Paris – Comite d’Etudes de Defense Nationale, No. 10, 1996.
6. З. Грујић, *Ратна доктрина СР Југославије*, „Војно дело“, бр. 1/1995.

7. Р. Животић, Б. Јововић, *Језик и стил ратне вештине*, ЦВВШ, Београд, 1990.
8. М. Ковач, Ј. Марчек, *Војнонаучна исходишта војне доктрине*, „Савремени проблеми ратне вештине“, Београд, бр. 38–39, 1997.
9. М. Марковић, *Филозофски основи науке*, САНУ, Београд, 1981.
10. John McCain, *Strategy and Force Planning for the 21st Century*, „Strategic Review“, Washington, D.C., United States Strategic Institute, No. 4, 1996.
11. С. Нишић, *Велике силе и Балкан*, ВИЗ, Београд, 1999.
12. Б. Поузи, *Извори војне доктрине*, ВИНЦ, Београд, 1992.
13. О. Савић, *Европски дискурс рата* (зборник), „Circulus“, Београд, 1995.
14. Urs. Schwartz, *Стратегија јуче, данас, сутра*, ВИЗ, Београд, 1968.
15. Д. Симеуновић, *Нови светски поредак и национална држава*, „Симтраде“, Београд, 1993.
16. Р. Томановић, *Научна утемељеност структуре и елемената стратегије одбране СР Југославије* (докторска дисертација), Војна академија Војске Југославије, Београд, 2000.
17. Л. Харт, *Стратегија посредног прилажења*, „Војно дело“, Београд, 1952.
18. М. Шмит, *Идентификовање националних циљева и развијање стратегије: приступ оријентисан на процес*, „Информативни билтен превода“, ЦВНДИ, Београд, 1998–2000.
19. M. D. Whitehall, *British Defence Doctrine*, London, 1996.



Специфичности верског живота у војсци Кнежевине/Краљевине Србије

УДК: 322 : 355.1 (497.11) "18"

Миљан Милкић, потпоручник*

Српска војска је током 19. века после усвајања закона и формација, прерасла у модерну војну силу, која је настојала да на најбољи начин дефинише положај верских заједница у својој средини. Обављање верске службе у српској војсци први пут је детаљно регулисано Војним законом, који је донет 31. октобра 1839. године. Законом је одређен начин обављања богослужења у војним логорима, успостављена су правила понашања официра, војника и војних свештеника и прописане њихове обавезе. Временом су та правила мењана и дограђивана, а војним свештеницима је дефинисан положај у ратним јединицама.

Правилима службе у војсци Кнежевине/Краљевине Србије одређивани су начин обављања церемонија које су имале верски карактер и место и улога војних свештеника у њима. Такође, решењима српских државних и војних власти у вези с регулисањем права верских мањина у Кнежевини и Краљевини Србији омогућивани су несметан живот и задовољење верских потреба и припадницима свих верских група, као и погодности које су произилазиле из особености њихових религија.

Кључне речи: војска Кнежевине/Краљевине Србије, верска служба у војсци, права верских мањина у војсци.

У периоду стварања независне српске државе, током 19. века, формиране су, и правно је регулисан њихов статус, и две значајне државне институције – српска војска и Српска црква. Однос Српске цркве и војске, као и однос осталих верских заједница према војсци, био је изузетно значајан за стабилност државе. Српска војска је у том периоду тежила да постане модерна војна сила. После доношења закона и усвајања формација, као посебно значајан део свог уређења, желела је да, на најбољи могући начин, дефинише положај верских за-

* Аутор је истраживач у Војноисторијском институту у Београду.

јединица у својој средини. С друге стране Српска православна црква, настављајући средњовековну традицију, настојала је да обнови духовност српског народа, ослабљену вишевековним турским ропством. У том процесу, с обзиром на место, улогу и положај у држави, као и на предстојеће задатке у ослободилачким ратовима, Црква је војску сматрала најзначајнијом друштвеном институцијом у формирању националне свести.

Успостављање независности Српске цркве

Први митрополит аутономне цркве у Кнежевини Србији био је Мелентије Павловић, који је хиротонисан у Цариграду 18. августа 1831. године. Након његове смрти, 1833. године, за митрополита је изабран архимандрит Петар Јовановић, последњи српски митрополит који је посвећен у Цариграду.¹ Митрополит Петар је 5. фебруара 1834. сазвао прво заседање свих епископа и предложио оснивање конзисторије и клерикалних школа. Ти предлози тада нису усвојени, али су отворили пут за правно регулисање односа цркве и државе. Положај Српске цркве правно је дефинисан *Законом о црквеним властима*, донесеним 23. августа 1847, на основу којег су створене епархијске конзисторије, Апеларија и Свети архијерејски сабор.

После изнуђене оставке митрополита Петра на Светоандрејској скупштини 1859. године, за митрополита је изабран епископ шабачки Михаило Јовановић. Он је последњи митрополит који је тражио потврду цариградског патријарха, јер је убудуће митрополита бирао Изборни сабор а потврђивао владар. Владавину митрополита Михаила обележили су његови сукоби с напредњачком владом Стојана Новаковића и краљем Миланом, тако да је 18. октобра 1881, уклоњен са свог положаја. На његово место, тек марта 1883, постављен је на неканонски начин архимандрит Теодосије Мраовић. Михаило је у другој половини 1883. године морао да емигрира у Русију. Вратио се тек након абдикације краља Милана, 23. фебруара 1889, и 18. маја исте године враћен је на место митрополита.² Митрополит Михаило је много учинио за развој црквене просвете и књижевности, и био је велики поборник уједињења свих Срба.

У време митрополита Михаила створени су услови за потпуну аутономију Српске цркве. Након Берлинског уговора, 13. јула 1878, Србија је ослобођена турског сизеренства и проширила се на нишки, ниротски, врањски и топлички округ. Православна црква у Србији, актом Васељенске патријаршије од 20. октобра 1879, добила је ауто-

¹ О митрополитима Српске цркве видети: епископ Сава, *Српски јерарси од деветог до двадесетог века*, Крагујевац, 1996.

² Михаило Војводић, *Митрополит Михаило и Стојан Новаковић*, Историјски записи бр. 1-2, 2000, стр. 153-164.

кефалност. Митрополит Михаило је умро 5. фебруара 1898. године. Наследио га је епископ нишки Иноћентије Павловић, али је умро већ 1905. године. На његово место Изборни сабор је 19. августа 1905. изабрао епископа шабачког Димитрија, потоњег патријарха Српске православне цркве.

Живот православне цркве у Србији одвијао се по *Закону о црквеним властима*, из 1890. године, који је касније мењан и допуњаван. У административном погледу, територија под јурисдикцијом Српске цркве делила се на епархије, протопрезвитерства, намесништва, парохије и капеланије.³ У Србији је 1846. године био 0,91 свештеник на хиљаду верника. Према статистици Српске цркве, Митрополија је 1903. године имала 644 цркве, 49 капела и 53 манастира и 2.448.139 православних становника.⁴

Према Уставу из 1903. године, православна вера је била државна вера. Архијереји, катихете, војни свештеници и чланови црквених судова били су државни службеници и примали су плату од државе. Остало свештенство монашког и мирског реда издржавало се од прилога и црквених пореза који су наплаћивани од верника.

Увођење свештеника у састав српске војске

На основу Устава из 1838. донет је, 1839. године, први војни закон, тзв. *Устроение гарнизоне војске*.⁵ На челу Главног штаба Гарнизона био је начелник војске, који је био потчињен попечитељу Унутрашњих дела. Главни штаб гарнизона чинила су два одељења: службено одељење, које се састојало од једног мајора, два ађутанта, два подофицира писара, доктора, аудитора, писара аудиторског и свештеника, и комесаријатског одељења, које се старало о „нуждни потреби военика“. Србија је била подељена на 17 округа (гарнизона).

Обављање верске службе у српској војсци, на основу досадашњих сазнања први пут је регулисано *Војним законом*, који је донет 31. октобра 1839. године.⁶ У глави II, чл. 8 било је одређено „у војном логору служба Божија да се тачно по уставима црквеним сврши“. Санкционисање немарности у вези с редовним долажењем на службу било је ригорозно. За официра који би без оправдања изостао са службе била је предвиђена казна затвора, а за војнике – „обична казна“. Ако би официр дошао пијан на молитву, први и други пут је строго затваран,

³ Члан 5. Закона о црквеним властима, „Гласник православне цркве у Краљевини Србији“, бр. 1, 1905, стр. 78 (у даљем тексту: Гласник...).

⁴ Гласник..., бр. 1, 1905, стр. 78, и бр. 3, 1905, стр. 265.

⁵ *Устроение гарнизоне војске* (29. мај 1839), *Сборник закона и уредаба и уредбени указа издатих у Кнежевству Србском од времена обнародованог устава земаљског* (од 13. фебруара 1839. до априла месеца 1840), Београд, 1840, стр. 58 (у даљем тексту: *Сборник...*)

⁶ *Закон воени* од 31. октобра 1839, *исто*, стр. 132.

док је трећи пут лишаван официрско чина. Обични војник је за исти преступ прва два пута строго кажњаван, а трећи пут је шибан. На основу чланова Закона сви војници су били дужни да поштују своје свештенике. Увреда свештеника речима или делом строго је кажњавана. С друге стране, војни свештеници су били дужни да добрим примером и речима делују на војнике. Уколико би се открило да свештеник живи нечасним животом, предаван је Духовном суду. За време службе Божије у логору се, осим лекова, ништа није смело продавати. За кршење тог правила први и други пут следовала је новчана глоба, а трећи пут је трговцу одузимања роба. За време службе Божије војници су морали да се суздржавају од сваке забаве.

Јануара 1845. године издато је ново Устроение гарнизонног војинства и уведена коњица као нови род војске.⁷ Главни штаб су чинила четири одељења (фронтовно, казначенско-економског, судско и лекарско). У оквиру Штаба био је и један штапски свештеник, коме је придодат ђак у чину подофицира. Сви официри, доктор и војни свештеник имали су додатна примања за плаћање слуге. Плата војних свештеника одређивана је посебним решењем.

Године 1860. донесен је *Закон о устројству стајаће војске*, а 17. августа 1861 – *Закон о устројству народне војске*. Устроение военог министарства донето је 5. маја 1862. и односило се на народну и стајаћу војску, као и на војне заводе. *Законом о устроениу военог штаба стајаће војске*, од 25 октобра 1862, одређено је да се Штаб састоји од начелника штаба, који је био непосредно потчињен министру, старијег ађутанта, млађег ађутанта, аудиатора и свештеника, коме је придодат поднаредник као свештенички ђак.⁸ Тиме су укинута одређени чланови *Устроения военог министарства* од 5. маја 1862. године. Марта 1864. донесен је *Закон о устројству војске* (105 параграфа), а 1. фебруара 1870. године извршене су његове измене и допуне.

У *Закону о устројству и регрутовању војске* Михаила М. Обреновића, из 1875. године, не помињу се војни свештеници. Њиме су укинута *Закон о устројству стајаће војске*, из 1860, и *Закон о устројству народне војске*, из 1861. године.

Уочи рата с Турцима, 24. фебруара 1876, усвојена је нова формација – *Устројство целокупне војске*.⁹ Њоме је одређен састав команди у случају рата. Главна команда је имала војног владику, а дивизијска и бригадна команда по једног свештеника. На основу тог Устројства, министар војни је 28. маја 1876. донео *Пропис о дужностима војних свештеника* при Врховној команди, команди дивизија и команди бригада.¹⁰

⁷ *Устроение гарнизонног воинства* (10. јануара 1845) *Сборник ...*, од 1. јануара 1845, до краја децембра 1846. године, књ. 3, Београд, 1847, стр. 1.

⁸ *Сборник ...* књ. 15, Београд, 1863, стр. 227.

⁹ *Сборник ...*, издатих 1876, Београд, 1881, стр. 61.

¹⁰ Пропис бр. 955, *исто*, стр. 447.

При Врховној команди налазио се војни владика, који је био главни за целокупно свештенство при војсци. Уједно, био је настојатељ цркве Врховне команде и бринуо је да се служба Божија у јединицама одвија према црквеним правилима и прописима. За време битке његово место је одређивао начелник Штаба Врховне команде, а дужност му је била да се стара да сви свештеници буду на својим местима ради молитве, бодрена војника и причешћивања оних који су на самрти. Дужности и права војног свештеника при дивизији била су иста као и војног владике у оквиру војске. Он је, у договору с командантом дивизије, одређивао дане и начин одржавања церемонија којима је требало да присуствују све трупе: слављење народних празника, слављење добијених битака, давање парастоса погинулим војницима и друго. Дужности војних свештеника при бригадама биле су одређене, првенствено, према њиховом положају за време рата: да на маршу искористе сваку прилику да изнемогле и клонуле побуде да поднесу напор; да у условима логорског живота охрабрују људе како би подносили оскудицу и друге тешкоће; да пре борбе укажу војницима да ће с вером у Бога победити, а у боју да се налазе у превидљивостима да би тешили рањенике и причешћивали оне који су на самрти.

Према *Закону о устројству војске* од 3. јануара 1883, свештеничка служба у војсци одређена је као помоћна струка, заједно са ђенералштабном, војносудском, санитарском, административном, војнотехничком, телеграфском, железничком и поштанском службом.¹¹ У чл. 65. тог закона дефинисана је свештеничка струка и детаљније су одређене дужности свештеника. За целокупни стални кадар постојао је војни прота, који је живео у престоници и ту обављао свештеничке обреде. За обављање свештеничких радњи за стални кадар у другим гарнизонима одређивани су месни свештеници, којима је из војног буџета одређивана плата или им је плаћано за сваки обред. На основу састава и формације, свака јединица је правила попис свештеника који су били обавезни да се јављају на дужност. Према чл. 83, за војне свештенике у редовној војсци и првом и другом позиву народне војске узимани су калуђери и свештеници закључно с навршених 50 година живота. У објашњењу које је издао министар војни пуковник Јован Прапорчетовић, 4. фебруара 1892, препоручено је да се за свештеничке дужности у командама узимају свештеници и калуђери који према стручним способностима и материјалном стању свог домаћинства најбоље одговарају захтевима службе. Такође, препоручено је да се избор обавља у споразуму с председником Епархијског духовног суда, односно окружним протојерејем.¹² То објашњење допунио је ђенерал Јован Мишковић, 20. децембра 1896, на основу потребе да се све јединице попуне војним свештеницима до краја јануара 1897. године. На основу наређења ђенера-

¹¹ „Службени војни лист“, 1883, стр. 1–28.

¹² *Исто*, 1892, стр. 137–138.

ла Мишковића, приликом избора војног свештеника дата су већа права одлучивања окружним архијерејима, који су одређивали свештеника за војну службу. Такође, приликом њиховог смењивања са дужности била је пресудна одлука надлежног архијереја.¹³

Формацијом целокупне војске од 31. јануара 1883. прецизније су одређена места војних свештеника у јединицама активне војске првог и другог позива. У штабу команде целокупне војске и штабу дивизијске команде налазио се по један војни прота. На нижим нивоима командовања (штаб пешадијског пука, штаб коњичког пука, штаб артиљеријског пука, штаб брдског артиљеријског пука и штаб брдског пука) био је распоређен по један војни свештеник. У јединицама другог позива по један војни свештеник налазио се у штабу пешадијске пуковске команде, штабу коњичког дивизиона и штабу артиљеријског пука. Војни прота је био државни чиновник кога је, на предлог војног министра, постављао краљ својим указом. Војне протe су се делиле на две класе, од којих је прва одговарала чину мајора, а друга чину капетана прве класе. На основу те поделе војни прота је примао плату и остале принадлежности официра – годишње следовање дрва и новчани додатак за кућног помоћника. До доношења тог закона војне протe нису имале право на помоћника – сеиза.¹⁴

У војним законима и формацијама током наредних година није ништа мењано у вези са свештеничком струком. Једино су, према потреби, издавана објашњења која су се тицала појединих проблема везаних за регулисање положаја свештеника у војсци. Тек је изменама и допунама *Законa о устројству војске*, од 31. марта 1904, знатно изменен положај војних свештеника. Свештеничка струка је укинута, као и положај сталног војног свештеника. Свештеници су могли да раде искључиво хонорарно, мада су задржали право на новац за помоћника и надокнаду у дрвима за огрев.¹⁵

У скупштинској процедури био је *Закон о уређењу војске* 1911. године, али није усвојен. Према предлогу у том закону, у војсци би за верске обреде постојали хонорарни службеници који је требало да се постављају и разрешавају решењем министра војног (чл. 175). Такође, министар војни требало је да одређује висину хонорара у границама буџета (чл. 431). Војни свештеници које би тај закон затекао у служби требало је да задрже стечена права (Прелазна наређења).¹⁶

¹³ Наређење министра војног бр. 8471, „Службени војни лист“, 1897, стр. 1428.

¹⁴ Према објашњењу од 27. јуна 1874, војничком проти није сеиз припадао (Сборник законских измена и допуна, прописа, решења и објашњења трајне вредности издатих у години 1874, Београд, 1875, стр. 80).

¹⁵ *Закон о устројству војске са изменама и допунама од 31. марта 1904. године*, Београд, 1904, чл. 4. и 64.

¹⁶ Пројект Закона о уређењу војске, Београд, 1911.

Решење о увођењу веронауке донео је министар војни ђенерал Коста С. Протић 23. јануара 1889. године.¹⁷ Прве године предавања су организована током три месеца – новембра, децембра и јануара. За регруте који су војни рок служили пет месеци настава је држана током једног месеца. Предавачи су били војни свештеници, који су наставу држали бесплатно, а у гарнизонима у којима није било војних свештеника, предавачи су били парохијски свештеници, којима је исплаћивана накнада од дванаест динара месечно. Појединости у вези с предавањима договарали су команданти гарнизона и свештеници. Такође, сходно приликама, настава је могла да се организује и у неко друго време. Предавања су се односила на основна знања о хришћанству: значај крсног знака, основе вере садржане у *Символу вере*, *Десет Божијих заповести* и објашњење и учење молитве *Оче наш*.

Следеће године предавања из веронауке за војнике који служе пуни рок скраћена су на два месеца, са по пет часова месечно, док су војници који су служили војни рок пет месеци веронауку и даље слушали месец дана.¹⁸ Накнада месним свештеницима повећана је на двадесет динара и исплаћивана је из војног буџета. У гарнизонима Београд, Ниш и Крагујевац веронауку су предавала по два свештеника, а у осталих двадесет четири гарнизона по један свештеник.

Настава из веронауке држана је и током наредних година. Наставним планом за пешадију сталног кадра из 1905. године, у оквиру теорне наставе, било је предвиђено предавање о најнеопходнијим основама вере.¹⁹ Програм је том приликом проширен предавањима о верском значају војничке заклетве, значају владара као Божијег помазаника на земљи, значају војних и осталих власти у верском смислу и значају крста и причешћа. Наставом су била обухваћена и правила понашања војника у богомољама опште.

За време балканских ратова и Првог светског рата настава веронауке сводила се на моралне поуке свештеника, зависно од прилика. У тим условима верска настава је добијала потпуни значај. Свештеници су, позивајући на народну традицију, јуначке примере из прошлости и осећање националног поноса, успевали да војницима у многим случајевима поврате снагу. Светозар Ивошевић, који је у Првом светском рату био војни свештеник 12. пешадијског пука Дринске дивизије, навео је у свом дневнику да је било случајева када су његове беседе у најтежим ситуацијама, чак и након нечије погибије, утицале да се војницима поврати радост. Описујући поуку коју је држао 4. фе-

¹⁷ Решење бр. 335, „Службени војни лист“, 1889, стр. 87–88.

¹⁸ Наређење Министра војног ђенерала Саве Грујића бр. 3370 од 28. маја 1890. године, „Службени војни лист“, 1890, стр. 591–592.

¹⁹ Решење бр. 141, „Службени војни лист“, 1905, стр. 278.

бруара 1917. након парастоса палим борцима у пуку, свештеник Ивошевић каже да су присутне старешине и војници осећали душевно задовољство и узбуђење, а он је тога дана, због силног узбуђења, заспао тек око поноћи.²⁰

Предавања из веронауке држана су и у подофицирским школама и Нижој и Вишој школи војне академије. Тако је Артиљеријска подофицирска школа, у оквиру теоријске наставе за 1905. годину, имала два курса веронауке.²¹ Исте године, пријемни испит за Вишу школу војне академије садржао је основе вере и основна знања о верским заједницама у Србији.²² Међутим, 2. јула 1905. краљ Петар је, из непознатих разлога, потписао наређење којим су укинута предавања веронауке у Нижој школи војне академије.²³

Заклетва у српској војсци

Заклетва је најсвечанији призив свевишњег Бога као сведока хришћанске правичности и, уједно, судије у случају лажи и неправде. Православна црква одређује заклетву као „*то кад се неко заклиње именом Божијим да је оно истина што он казује, или да ће оно учинити што обећава*“.²⁴ Наравно, треба разумети оштру разлику између клетве, коју Црква забрањује, и заклетве, као завета држави и војсци. Оправданост и потреба давања заклетве налазе се у самом *Светом писму*, и отуда је заклетва једна од најстаријих хришћанских институција. Према *Библији*, прву заклетву положио је Аврам цару Содомском („*дигем руке своје ка Господу Богу вишњему чије је небо и земља заклињући се...*“)²⁵, а и сам Господ је издао Мојсију заповест о давању заклетве („*Господа Бога својега бој се, и њему служи, и његовим се именом куни*“).²⁶ У суштини, заклетва је религиозни акт најдубљег богопоштовања. Не може ни бити Заклетве уколико је лишена религиозне основе, изражене на почетку, призивањем Бога као сведока, и на крају, у санкцији, помињањем Бога као судије.

Први званични акт у којем се говори о полагању заклетве у модерној српској војсци садржан је у *Закону военом* из октобра 1839. године.²⁷ У првој глави Закона описан је начин полагања заклетве и дат

²⁰ Дневник Светозара Ивошевића (у рукопису), стр. 32, Архив Шумадије у Крагујевцу, фонд Светозара Ивошевића.

²¹ Решење бр. 170, „Службени војни лист“, 1905, стр. 261.

²² Пријемни испит за Вишу школу војне академије, исто, стр. 226.

²³ Бр. 5037, „Службени војни лист“, 1905, стр. 506.

²⁴ Свештеник Ж. Миловановић, *О светињи заклетве и како се она врши*, „Хришћански весник“, бр. 11 и 12, 1888, стр. 877.

²⁵ I књига Мојсијева, 14, 22–23.

²⁶ V књига Мојсијева 6, 10–13.

²⁷ *Закон воени* донет 31. октобра 1839. године, „Сборник закона“ ..., (од 13. фебруара 1839. до априла 1840), Београд, 1840.

текст који се том приликом изговара. Зависно од чина, начин полагања заклетве био је различит. Официри, од потпоручника до пуковника, заклињали су се тако што су стављали леву руку на *Јеванђеље*, а десну су дизали у висини десног ока држећи састављена три прста. Подофицири и обични војници, стојећи испред *Јеванђеља*, дизали су десну руку и изговарали текст заклетве. Заклетва се полагала испред развијене заставе а након изговарања текста требало се прекрстити и целивати *Јеванђеље*. Текст заклетве био је исти за све, и гласио је: „*Ја... заклињем се Богом Свемогућим, да ћу служити Отчеству нашем Србији чесно и верно; да ћу њему и његовој ползи истинно душом и срцем предан бити; да ћу га чувати и бранити од свакога непријатеља до последње капи крви; да ћу Устав земаљски у сваком случају бранити и Књазу Србском веран и послушан бити, и заповести предпостављени Начелника и Старешина слушати и тачно испуњавати, и да се њима никада противити нећу; да ћу и дању и ноћу, у боју, и на стражи као војник храбро се држати, и од срамоте војску нашу и барјак оставити никад нећу, и да ћу свагда законе војне тачно набљудавати и добровољно њима покоравати се, и да ћу се свагда онако владати, како правом, верном и храбром Србском војнику пристои, како да с честију и похвалом живим и славно умрем. – Тако ми Господ Бог помогао“.*

Кнез Михаило је децембра 1840. променио форму заклињања.²⁸ Наиме, уведен је посебан текст заклетве за начелника Главног военог штаба, официре и војнике. Разлика у тексту, односила се на релацију командовања и међусобну зависност официра, док је религијска основа остала иста. Разлика између војничке и официрске заклетве постојала је извесно време, али је *Законом о устројству војске*, 1901. године, текст поново уједначен и знатно скраћен. По форми, то је био први модерни текст заклетве у српској војсци и кориштен је све до стварања нове државе 1918. године.²⁹

Од маја 1887. свако ко је постао официр, било активни или резервни, морао је поново да полаже заклетву и у усменој и у писменој форми. Резервни официри приликом пријема у активну службу нису поново полагали заклетву, док су официри у оставци по повратку у службу били дужни да се поново зајуну.³⁰ Према *Закону о устројству војске* из 1901. године једном положена заклетва важила је кроз све позиве, али је новопроизведени официр заклетву подносио и у писаној форми. Заклињање војника обављао је трупни или хонорарни војни свештеник.

²⁸ Указ бр. 2651, донет 19. децембра 1840. у Крагујевцу, „Сборник закона“ (од 1. јануара 1845. до конца децембра 1846), Београд, 1847.

²⁹ Члан 1. *Закона о устројству војске* из 1901. године у којем се говори о полагању заклетве остао је исти и у Изменама и допунама Закона о устројству војске, бр. 2948 од 31. марта 1904.

³⁰ Указ бр. 2891 од 3. маја 1887, „Службени војни лист“, 1887, стр. 600.

У гарнизонима где њих није било, заклињање војника обављао је парохијски свештеник у чијој се парохији налазила зграда у којој је полага-на заклетва.³¹ Обред заклетве обухватао је водоосвећење, поуку коју је свештеник изговарао војницима и сам чин заклињања.

Освећење заставе

Најзначајнији државни симбол, поред химне и грба, јесте застава. У војсци Кнежевине/Краљевине Србије заставу је освећивао свештеник и према њој се поступало као према реликвији. У правилима службе она је дефинисана као највећа светиња „дарована од краља и освећена од Бога“. Пред заставом се полагала заклетва, а у боју је чувана по цену живота. Свештеним лицима је била дужност да приликом сусрета са војском благосиљају заставу, на путу или у логору, док су ђакони и прости монаси у тим приликама морали да стану и да се поклоне застави.³²

Нове заставе су увек освећиване на неком пољу. Свечаности освећења били су дужни да присуствују сви команданти и старешине гарнизона или завода чија се застава освећује. Сто за којим је свештеник чинодејствовао постављао се на десетак корака испред постројене трупе, тако да је свештеник био окренут лицем према војсци. Заставу коју је требало осветити доносио је заставник у пратњи ађутанта и стајао је један корак удаљен од стола. Застави која није освећена војска није одавала почаст. Након што би командант издао наредбу „мирно“, ађутант је читао указ и краљеву диплому даровану уз заставу. После тога је музика свирала обзнану, командант командовао „капе скини“ и свештеник отпочињао чинодејство. Након завршетка службе музика је свирала молитву и свештеник је кропио заставу и трупу. Командант је затим командовао поздрав новоосвећеној застави, након чега је застава, у пратњи команданта и ађутанта, ношена у строј – на своје место. Музика је за то време свирала поздрав, након чега је у част заставе испаливана почасна паљба. Ако је у исто време требало стару заставу заменити новом, она је током целокупног церемонијала стајала поред нове заставе. Том приликом је старој застави одавана посебна почаст. Њу је држао заставник, поред кога је стајао командант, док је нову заставу држао подофицир у пратњи ађутанта. Нова застава је предавана заставнику тек након њеног освећења и одношена у строј. Стара застава је одношена на неко достојно место, где је чувана.³³ На крају свечаности освећења свештеник је го-

³¹ Објашњење бр. 1538, од 20. фебруара 1911. године, „Службени војни лист“, 1911, стр. 115.

³² Наредба Архиепископског Сабора бр. 101, од 30. новембра 1899. године, *Зборник правила и уредаба Архиепископског Сабора православне српске цркве у Краљевини Србији* (1839–1900), Београд, 1900, стр. 77.

³³ Детаљан поступак приликом освећења заставе наведен је у Правилима службе из 1901. године, чл. 320–336. Чин освећења са молитвама које се притом изговарају на-

ворио о значају заставе. Наглашава је њен значај за јачање храбрости и врлина, као и за очување и јачање вере. Приликом освећења заставе 26. априла 1870. митрополит Михаило је војницима поручио да „... гледајући на застави свети крст као симбол наше вере, која је очувала име и народ српски, нигда незаборавите, да вера уздиже дух, улива поуздање и снажи срце да се не страши опасности да не жали пролити крв за веру, Господара и отечество; па тиме много доприноси да војник не осрамоти заставу на коју се пред Богом и народом свечано заклиње. Послушност, побожност и верност – то су својства која кра се војника, која га крепе да издржи тешкоће, које иду упоред с славом доброга и храброга војника“.³⁴

Уколико је у исто време требало осветити више заставе, оне су постављане у једну врсту према бројном реду јединица којима су припадале, а поступак освећења био је исти. Тако је 26. јуна 1911. у Београду, код логора на Бањици, обављено заједничко освећење нових и замена старих заставе свих пешадијских и коњичких пукова у Србији. Као изасланици својих пукова дошли су: командант пука, пуковски ађутант, један наредник, један каплар и три редова. Након свечаности освећења, старе заставе су, у пратњи почасне чете и музике, предате на чување Војном музеју.³⁵

Као великим светињама и симболима војничке части и ратне славе, заставама су додељивана и највиша одличја и признања. У знак краљевског признања за исказану храброст у рату 1912–1913. године, краљ Петар је 24. маја 1913. одликовао Златном медаљом за храброст заставе четрнаест пешадијских и коњичких пукова првог и другог позива народне војске.³⁶

Славе команди и установа

Министарство војске, да би се код војника уздигао и учврстио војнички дух и да би се у њиховој свести учврстило сећање на славна дела њихових јединица, одлучило је да као нову праксу уведе славе, којима би се обележавали значајни датуми из прошлости. Краљ Милан Обреновић је 14. јануара 1888, на предлог председника Министарског савета и министра војног ђенерала Саве Грујића, издао наређење о прослављању слава у војсци.³⁷ Одређено је да славу имају све команде у пешадији и коњици које имају своју заставу; артиљеријски пукови, бригаде и батаљони, а у инжињерији батаљони и самостални

лази се у *Великом требнику* (*Велики требник*, превео др Јустин Поповић, Призрен, 1993, стр. 526–532).

³⁴ Митрополит Михаило, *Православна проповед*, Београд, 1897, стр. 605.

³⁵ Наређење бр. 5450 Министра војног од 11. јуна 1911, „Службени војни лист“, 1911, стр. 395–400.

³⁶ Указ бр. 15742, „Службени војни лист“, 1913, стр. 213–214.

³⁷ Наређење бр. 330, „Службени војни лист“, 1888, стр. 33.

полубатаљони. Дан славе одређен је и установама: Војној академији и другим војним школама, војном арсеналу и војним барутанама. За дан славе требало је узети значајан датум из прошлости (дан оснивања, дан посебног истицања у борби, и слично), или дан неког српског светитеља. На основу тог наређења, 3. априла 1888. одређени су дани који ће се прослављати у командама и заводима.³⁸

Целокупна процедура око прославе славе била је регулисана *Прописом о прослави слава команди и завода*, који је донет решењем министра војног од 6. априла 1888. године.³⁹ Који ће светитељ бити патрон славе зависило је од дана који је узет за славу. Објашњењем министра војног од 15. јула 1888. то правило је допуњено одлуком да нису могли имати свеца за патрона команде и завода којима је за славу одређен дан опште народне светковине или дан који је имао историјски значај.⁴⁰

За славу су се спремали колач, воштаница, кољиво и вино за преливање колача при сечењу. Свештеник је пред славу светио водицу по канцеларијама и војничким собама, а на вечерњу службу уочи славе у цркву су се носили свећа, тамјан и зејтин. На дан славе у цркви је држана служба Божија, којој је присуствовао командант са официрима команде и одређеним бројем војника. Сечење колача и благодарење обављани су у кругу касарне или завода.

Дан славе је објављиван у „Службеном војном листу“, с позивом званицама да присуствују сечењу колача и благодарењу. На славу су позивана лица из чиновничког и грађанског реда. Они су присуствовали и богослужењу и сечењу колача заједно са свим официрима команде или завода. Правилном је регулисано да тим обредима присуствују изасланици команде или завода из истог гарнизона који тог дана не славе. Команде су, као изасланике, одређивале по два официра, два подофицира и четири редова, а заводи по два официра.

Прописи којима су регулисани количина и врста хране за дан славе и у сличним приликама временом су мењани и дограђивани. За питомце Војне академије донето је 4. септембра 1888. наређење на основу којег је оброк на дан славе три пута увећаван с печеницом.⁴¹ Према пропису од 19. фебруара 1893, јединица која слави славу и њени гости могли су да рачунају на увећан оброк, са по 300 грама меса и 0,75 децилитара ракије или 1,5 децилитара вина.⁴² Тај пропис се односио на оброке за време државних светковина и Васкршњих и Божићних празника, али је објашњењем од 1. марта 1894. проширен и на славе команди.⁴³ Према том објашњењу, за дан славе следовало је и додатних

³⁸ Наређење бр. 2629, „Службени војни лист“, 1888, стр. 441–444.

³⁹ „Службени војни лист“, 1888, стр. 445–448.

⁴⁰ Вр. 5071, „Службени војни лист“, 1888, стр. 898.

⁴¹ Наређење бр. 4180, „Службени војни лист“, 1888, стр. 1093.

⁴² Пропис бр. 902, „Службени војни лист“, 1893, стр. 193.

⁴³ Објашњење бр. 1149, „Службени војни лист“, 1894, стр. 260–261.

три децилитра вина. На радост слављеника, уколико би се дан војничке славе поклопио с неком државном светковином, издавана је прописана количина вина за славе и прописана количина ракије за државне светковине. На основу *Измена и допуна 1 дела правила о новчаном следовању и Правила о снабдевању са људском храном*, од 15. децембра 1894, регулисано је да формације са више од 30 људи имају увећану храну за дан своје славе и у дане осталих државних светковина. Војницима мојсијево и мухамеданске вере том приликом је исплаћивана храна у новцу.⁴⁴ Међутим, да приликом прослава војничких слава од самог почетка није било све како треба указује објашњење министра војног Косте Протића од 1. фебруара 1889. у којем подсећа све команде, војна надлештва и заводе „*да Србин, српски народ уопште, мрзи на претераност и раскош, а да љуби умереност и скромност...*“ На крају, он захтева да се сви строго придржавају прописа о славама и да финансијски не излазе из прописаних оквира.⁴⁵

Упоредо са уредбом о прослави слава команди и установа решавано је и питање употребе икона у јединицама. Свака команда и установа била је дужна да у канцеларији има икону свог патрона. Иконе су набављане требовањем од Министарства војног. Наређењем од 26. јуна 1888. министар војни је одредио крај августа 1888. као крајњи рок за њихову набавку⁴⁶ (иконе које су коришћене у Краљевини Србији дуго су поручиване из Русије).⁴⁷ Пропис о употреби икона донет је решењем министра војног од 21. августа 1899. године.⁴⁸ Њиме је одређено да се иконе налазе у војничким становима и канцеларијама команди. Свакој команди и заводу одређено је колико икона треба да поседују. Поред икона, свакој команди је следовао и извештај број кандила. Тако је команданту активне војске следовало пет икона Исуса Христа, пет икона Богородице, пет икона светог Николе и пет кандила; Министарству војном: 13 икона Исуса Христа, 13 икона Богородице, 13 икона светог Николе и 13 кандила. За штаб дивизијских области следовала је по једна икона Исуса Христа, Богородице и светог Николе и по једно кандило; Управи војне академије – 10 икона Исуса Христа, 10 икона Богородице, једна икона светог Николе и три кандила; командирима болничарских чета – по једна икона Исуса Христа, Богородице, светог Николе, светог Пантелејмона и светих

⁴⁴ Бр. 7318, „Службени војни лист“, 1894, стр. 1317–1319.

⁴⁵ Бр. 623, „Службени војни лист“, 1889, стр. 153–154.

⁴⁶ Наређење бр. 2970, „Службени војни лист“, 1888, стр. 806.

⁴⁷ Решење Архијерејског сабора Српске цркве, бр. 101 из 1894. године о набавци икона из Русије: „... како би свака хришћанска кућа имала икону свога патрона – свеца“ („Весник Српске цркве“, свеска 4, 1894, стр. 308).

⁴⁸ Наређење бр. 4913, „Службени војни лист“, 1899, стр. 932–935. Архијерејски сабор православне српске цркве у Краљевини Србији донео је 7. октобра 1895. решење да у кућама треба држати икону светитеља који је узет за патрона породице (*Зборник правила, уредаба и наредба Архијерејског сабора православне српске цркве у Краљевини Србији*, од 1839. до 1900. године, Издање Архијерејског сабора, Београд, 1900, стр. 65.

Врача и по једно кандило, итд. Иконе су добиле и неке цркве које је војска користила приликом богослужбених радњи. На пример, логорска црква Светог Илије на Бањици и манастир Свете Петке у Сићеву добили су по пет икона Исуса Христа и по пет икона Богородице.

Иконе су стајале на источном зиду, сразмерно висини собе, а кандила су намештана тако да висе испред средине иконе. Прислуживана (паљена) су уочи сваке недеље и недељом и у очи и за време: Светог Николе, Богојављења, Светог Саве, прогласа Краљевине, Великог петка, Спасовдана, Видовдана, краљевог рођендана, Преображења, Веведења, Божића и славе команди и завода. Прислуживање уочи дана славе обављано је за време вечерње службе, а на дан славе за време литургије. Средства за куповину фитиља и зејтина издвајана су од средстава предвиђених за куповину канцеларијског прибора.

Државне светковине

Војска је у Краљевини Србији присуствовала и прославама државних празника Нова година, Богојављање, Свети Сава, први дан Васкрса, Свети Ђорђе, Вознесење, Духови, Свети Петар и Павле, Велика госпоина, Свети Димитрије, Видовдан, 22. фебруар – дан успостављања независности, увећања територије и проглашења Краљевине, Свети Никола и први дан Божића били су датуми који су, са малим изменама, прослављани све време постојања Краљевине Србије. Војска је учествовала и у свечаностима приликом обележавања годишњица значајних историјских датума: прославе 700 година упокојења светог Симеона, 13. фебруара 1899; прославе 100 година Првог српског устанка, 14. фебруара 1904. као и приликом других свечаности – предаје краљевских дарова руском броду „Александар I“ на дан светог Кирила и Методија 1898. године. Прослави петстогодишњице Косовске битке, 1889. године, присуствовали су краљ, краљевски намесници, чланови владе, црквени великодостојници, делегације пукова свих родова војске, представници општинских власти из сваког среза и разне друге званице. У Лазаревој цркви је 14. јуна служено бдење, а ујутру литургија у присуству свих гостију и војске у парадним оделима. Присутни су били у црнини или су носили знаке жалости. Краљ је тог дана положио темељ за споменик косовским јунацима. Од 18 сати увече 14. јуна до поноћи 15. јуна у целој земљи су били забрањени музика и весеље.⁴⁹

Свечаност крунисања краља Петра, 8. септембра 1904, протекла је уз знатно учешће војске. У пратњи краља, краљевића престолонаследника Ђорђа и краљевића Александра били су њихови ађутанти и сви официри Главног штаба на коњима. Почетак свечаности оглашен је са 21 пуцњем са београдске тврђаве, а у поворци која је кренула из двора према Саборној цркви учествовали су: виши официр на коњу

⁴⁹ „Службени војни лист“, 1889, стр. 581–584.

као редар свечаности, полускадрон коњице 4. пука, два вода Краљеве коњичке гарде, ордонанс официри на коњима као пратња колима у којима су били кнегиња Јелена и кнез Павле и изасланици пукова из унутрашњости са заставама. Почаст испред цркве одавала је чета Пешачке подофицирске школе са музиком Краљеве пешачке гарде.⁵⁰

Чин миропомазања 27. септембра 1904. у Жичи обавио је митрополит Инокентије са свим архијерејима и одређеним бројем свештеника, у присуству представника цивилних и војних власти. Од војних власти били су присутни: начелник Генералштаба, дунавски и шумадијски дивизијари, команданти пукова који су носили имена краља Петра, Карађорђа, краљевића престолонаследника Ђорђа, краљевића Александра и кнеза Александра, затим команданти коњичких пукова у месту и командант пуковског округа.⁵¹

Иноверци у војсци Кнежевине/Краљевине Србије

Становници Кнежевине и Краљевине Србије који нису припадали државној православној религији такође су били дужни да служе војни рок и, у том погледу, имали су потпуно иста права и обавезе. Према чл. 20. Устава Краљевине Србије из 1888. године ниједан грађанин није могао, позивајући се на прописе своје вере, бити ослобођен војне обавезе. Владар је био заштитник свих признатих вероисповести у држави и све вероисповести су имале право да слободно обављају верске обреде и да се организују према канонима своје вере.⁵²

Најбројнија верска мањина у Србији били су припадници исламске (мухамеданске) вере. Они су у војсци имали свештенике (имаме) и исхрану регулисану према правилима своје вере. Да би се верска осећања припадника мухамеданске вере што боље испоштовала, приликом регрутовања упућивани су у гарнизоне у којима је проценат муслимана био знатан и где је било џамија. Тако су од почетка 1910. године сви регрути мухамеданци са територије нишког, врањског, пиротског и топличког округа упућивани на одслужење рока у команде нишког гарнизона, а регрути са осталих територија у београдски гарнизон.⁵³ У прилог поштовања њихове вере било је и решење министра војног од 11. јануара 1915. о ослобађању од служења у кадру свих ученика медресе који буду положили испит за одговарајући разред.⁵⁴ У српској војсци је и током Првог светског рата било имама који су

⁵⁰ „Службени војни лист“, 1904, стр. 635–636.

⁵¹ Обавештење из канцеларије председника Министарског савета, „Службени војни лист“, 1904, стр. 707–708.

⁵² Та права верским мањинама гарантована су свим уставима у Кнежевини и Краљевини Србији.

⁵³ Наређење бр. 329 од 30. децембра 1909, „Службени војни лист“, 1910, стр. 41.

⁵⁴ Решење бр. 9711, донето на основу молбе Џамијске Муслиманске Управе у Краљевини Србији, бр. 132, „Службени војни лист“, 1915, стр. 25.

се старали о верским потребама војника исламске вероисповести. За обављање своје дужности добијали су редовне принадлежности – плату и дневнице. Муслимански свештеник Мехмед Хашимић је као имам 2. пешадијског пука Дринске дивизије добијао дневнице и плату све до 20. маја 1919. године.

Друга по величини верска мањина били су припадници мојсијевске вероисповести, који су такође имали све услове да приликом боравка у војсци задовољавају своје верске потребе. Војницима мојсијевске вере који су служили у сталном кадру од 30. априла 1880. било је дозвољено да за време својих празника одлазе кућама.⁵⁵ На молбу јеврејске београдске црквено-школске општине то наређење је 4. априла 1897. проширено и на обвезнике редовне и оба позива народне војске.⁵⁶

Питање припадника римокатоличке вере није посебно третирано у војним законима.

Верске потребе војника мухамеданаца и мојсијеваца биле су регулисане правилима службе, као и другим уредбама и наређењима. У *Правилима службе из 1901. године*, када је реч о богослужењу, каже се да им је дозвољен одлазак у богомоље и да се ослобађају од дужности за време празника.⁵⁷ Наравно, њиховим војним старешинама била је остављена могућност да, с обзиром на специфичност ситуације, одлучују о пуштању војника.

Важан сегмент поштовања верских осећања јесте и исхрана, па је питање исхране иновераца дуго решавано на нивоу сваког гарнизона појединачно. Након учесталих захтева команданата да се то питање реши доношењем законског акта, Министарство војно је 3. фебруара 1884. донело наређење да се иноверцима, на име хране, издаје обичан оброк у новцу.⁵⁸ То наређење је 1894. године унето и у *Измене и допуне I дела правила о новчаном снабдевању и Правила о снабдевању са људском храном*.⁵⁹

Правилима службе у војсци Кнежевине/Краљевине Србије одређиван је начин обављања церемонија које су имале верски карактер, као и место и улога војних свештеника у њима – полагање заклетве, освећење и предаја заставе, војничке славе, државне светковине, богослужење недељом и уочи и за време великих празника, освећење водиче и благосиљање војничких соба, начин држања поста, исповест и причешће. Војничка заклетва и војничка застава дефинисане су у правилима службе као највеће светиње, неодвојиве од верских осећања.

⁵⁵ Наређење бр. 3812, *Зборник закона и уредаба изашлих 1880. године*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1881, стр. 160.

⁵⁶ Наређење министра војног ђенерала Јована Мишковића, бр. 2725, „Службени војни лист“, 1897, стр. 288.

⁵⁷ *Правила службе из 1901. године*, I део, чл. 389.

⁵⁸ Наређење бр. 620, „Службени војни лист“, 1884, стр. 206–207.

⁵⁹ Е. бр. 7318 од 15. децембра 1894, „Службени војни лист“, 1894, стр. 1319.

Заклетва је сматрана најузвишенијом и најсвечанијом обавезом датом у име Господње, а застава највећом светињом којој се војник зариче да је неће никада напустити и изневерити. У правилима службе за тумачење појма вере и потребе за неговањем верских осећања издвајано је посебно поглавље, а исказивање непоштовања према својој вери и обешчашћивање црквених предмета судски су кажњавани.

Закључак

У првим годинама ратовања против Турака српски свештеници су наступали у редовима устаничке војске. Готово истовремено са оружаном борбом, вођена је и дипломатска борба за признавање самосталности Српске цркве, како би се добио снажан ослонац за остваривање националне самосталности. Црква је у тој борби имала великих потешкоћа везаних за њену потчињеност цариградској патријаршији и њену унутрашњу организацију, као и због лошег стања духовности у српском народу. Стога је био значајан однос Цркве и владара из династије Обреновића, који су покушавали да утичу на решавање црквених питања. Свештенство је углавном било недовољно образовано и малобројно, па није ни могло да се одупре притисцима државе. Стварањем чврсте црквене организације у време митрополита Михаила настали су услови за правилно дефинисање односа између Цркве и државе. То је утицало на стварање њиховог складног односа и формирање снажне српске државе, која се успешно одупирала тешкоћама у првим деценијама 20. века.

Увођењем војних свештеника у јединице српске војске створени су основни предуслови за решавање верских потреба војника. Организовање веронауке за српске војнике може се схватити и као последица слабљења и недостатка вере код дела српског народа. У сваком случају, то показује неопходност поштовања вере и традиције у народу, а нарочито у војним јединицама, где све позитивне вредности религије долазе до потпуног изражаја. Војничка заклетва има вишеструки значај: има наглашену верску компоненту и, уједно, велича и најзначајније војничке и државне симболе. Она обједињује љубав према Богу и отаџбини и обавезује војника да поштује своје претпостављене. У вези с војничким моралом, она је најважнији елемент у његовој изградњи, јер је освећена застава била подстрек за буђење војничког духа и храбрости. Она је увек поштована и истицана као симбол победе и снаге. Као светиња, значила је и најнепосреднији додир војника са Богом.

Решењима која су српске државне и војне власти доносиле у вези с регулисањем права верских мањина у Кнежевини и Краљевини Србији, омогућаван је припадницима свих верских група несметан живот и задовољење верских потреба. Док су служили у кадру, муслимани и мојсијевци су имали сва права и погодности које су произилазиле из особености њихових религија.



Асиметрични ратови

(Приказ књиге: Barthelemy Courmont, Darko Ribnikar, *Les guerres asymetriques. Conflits d'hier d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Institut de relations internationales et strategiques, Presses universitaires de France, Paris 2002)

Др Миле Бјелајац*

Три четвртине елемената на којима се заснива ратна акција чини непознато. Управо због тога, интелектуални квалитети постају одлучујући, како у рату, тако и војној мисли, ради суочавања са „непредвидивим“. Људи осредње интелигенције спремни су да ударе без оклевања, без довољно расветљавања свих аспеката проблема и могућих постигнућа у постојећим околностима. То упозорење, са којим се читалац сусреће на почетку књиге о асиметричним сукобима садашњице, објашњава потребу за таквим истраживањима и оваквим делима – треба промовисати војну културу оних који одлучују, укључујући и саме професионалне војнике.

Писци студије *Асиметрични ратови – Сукоби јуче и данас, тероризам и нове претње*, на 284 стране дају читаоцима теоријски оквир за разматрање проблема (поглавље 1), искуство асиметричних ратова у прошлости (поглавље 2), посебан осврт на америчко искуство у недавној прошлости, као што су Вијетнам, рат у Заливу, Сомалија (поглавље 3), искуство НАТО-а на Косову (поглавље 4), а потом, већи део књиге посвећују „новим претњама“ и њиховој перспективи у блиској будућности. У том делу студије разматрају проблем ограничења и могућности савремених технологија, будућност асиметричних сукоба и њихове могуће варијанте, при чему се пропитују стварне могућности супротстављања тероризму, како га пратити, осматрати и, што није мање важно, како одредити шта је тероризам, питање концепта о „нула губицима“ и позиција ОУН и Сједињених Држава. Посебно су анализирани све могућности практичне и психолошке употребе средстава за масовно уништавање од стране терористичких организација

* Аутор је виши научни сарадник у Институту за новију историју Србије у Београду.

или угрожених држава. Тај део студије поткрепљен је са неколико прилога који садрже листе декларисаних терористичких организација и табеле са утврђеним (процењеним) капацитетима за производњу и распрострањавање средстава масовног уништавања. Читаоци имају на располагању и импресиван попис кориштене литературе, међу којом је и неколико југословенских издања у којима су из овдашњег угла коментарисане војне операције на Косову 1999. године.

Предмет обраде, како се и аутори често оградајују, нису политичко-идеолошка степеновања различитих држава и блокова, сукоб демократије и недемократских режима, на пример. Они тако избегавају да се удубљују у анализирање стандардне политичке реторике која прати конфликте после окончања „хладног рата“, односно, да се вредносно опредељују. Они то чине тек понегде, у назнакама, чешће у научном апарату. Студија је првенствено концентрисана на искључиво војне аспекте проблема, а централно место припада решавању питања да ли најјача суперсила може сама војнички да се носи са свим светским проблемима, изложена бројним изазовима који после 11. септембра 2001. добијају нека нова значења. Која су ограничења или слабости савремене војне технологије у сусрету са све масовнијим политичким противницима који користе асиметрична војна средства и демонстрирају рањивост најјачих? Како се Америка носи са потребом усаглашавања властитог лидерства и партикуларних интереса западноевропских партнера? Како су сукоби у последњој деценији утицали на развој војне сарадње међу савезницима? На крају, да ли су неки сукоби управо требало да послуже редефинисању војних односа унутар Северноатлантске алијансе? Та основна питања су у раду рапчлаћена на више мањих питања, у чијој се елаборацији преплићу историја и доступна савременост, а потом скрупулозна аналитика. Асиметрични ратови, дакле сукоби неједнаких војних моћи, нису плод садашњице: они постоје од вајкада, од библијске приче о малом Давиду и робустном Голијату, па преко свих буна и партизанских ратова, гериле или сукоба малих држава са моћним силама. Али, што је у овом случају и најрелевантније – они су и проблем сутрашњице. У центру пажње је, дакле, апсолутна сила (Америка) која је резултат моћи после „хладног рата“ и војнотехнолошке револуције, а на другој страни су војне снаге инфериорних држава и претње тероризмом.

За читаоце у Југославији свакако је најинтересантнији део о интервенцији НАТО-а у пролеће 1999. године. Према тој студији, НАТО није смео да доживи понижење и морало се ићи до краја. Међутим, већ после десет дана увидело се да ваздушни удари нису довољни. Није остварено стратешко изненађење и није остварена апсолутна превласт у ваздушном простору. Потенцијални савезник – УЧК, који је требало да измами ВЈ и учини је пленом авиона, био је разбијен. У целом једном одељку анализира се како је ВЈ, користећи одлично познавање слабости високих технологија у осматрању и наво-

бењу, успела да надмудри НАТО и сачува виталност. Штавише, авијација НАТО-а остварила је превласт само на безбедним висинама, док је на нижим, неопходним за копнену битку, ВЈ задржала готовост за одбрану. Једина права мала битка између авијације НАТО-а и ВЈ одиграла се у близини Призрена, при чему су уништена три тенка и неколико борбених возила, која је делимично напустила посада. Тај део анализе, који обилује детаљима, илуструје како је „ум надмудрио технику“. Упечатљив је пример како, упркос свим осматрањима, нису успели дуже од месец дана да информишу Брисел о доласку и размештању оклопне бригаде из Краљева наоружане тенковима М-84. Исход сукоба на Косову није био резултат разбијања или видног слабљења ВЈ, Милошевићева политичка одлука, сматрају аутори, пре се заснивала на претпоставци да Србија не би издржала.

Рат на Балкану открио је многе проблеме у функционисању врховног командовања коалиције. Право вета, при чему није само председник Ширак, преко генерала Келша, обуздавао Кларка, као и противљење Грка, Италијана, па чак и Енглеза, чинило је сложенијим командовање и утицало је на темпо акција. Да би избегли замке савезничког противљења, Американци, како нас аутори обавештавају, изводили су поједине операције и мимо знања савезника. Генерал Кларк¹, коме је остало да се горко жали у својим мемоарима што му није дозвољено да води тотални рат, ипак је био сачуван од далекосежних ризика.

Кампањом против Југославије покренута су бројна практична питања за западне савезнике и дати су додатни аргументи најјачој сили да инсистира на осавремењавању технологије код Европљана и система заједничког командовања и функционисања.

На крају, наводећи да је требало да прође шест година од рата у Заливу па да буду доступни подаци о стварним губицима Алијансе, писци сматрају да ћемо причекати на поузданије податке о стварним губицима у балканској кампањи који се до сада негирају, али о којима постоји и превише сведока. Ту је и неколико одељака у којима се анализира ратна пропаганда НАТО-а која је била у функцији правдања олакших обећања о савршености америчке савремене технологије и која је увећавала, најмање десетоструко, учинке бомбардовања на југословенску војну силу.

Аналитичност и критичност студије у одељку о косовској кампањи сврставају овај рад међу оне какав је, на пример, зборник радова Като института из Вашингтона², у којима се много скрупулозније сагледавају узроци и последице тог рата и несагласја између јавно прокламованог и стварног.

¹ W. K. Clark, *Bosnia, Kosovo, and Future of Combat*, Public Affairs, 2001.

² Ted Galen Carpenter, *NATO'S Empty Victory, A Postmortem on the Balkan War*, CATO Institute, Washington, 2000.

Занимљива су запажања аутора о настојањима Америке да приволи западноевропске земље да повећају издвајања за војне трошкове до нивоа три одсто од бруто националног производа. То би, на пример, значило да Немачка, Италија или Шпанија повећају издвајања двоструко, односно Француска за 0,5 одсто у односу на досадашња издвајања, а Сједињене Државе, које располажу буџетом од 293 милијарде долара и пројекцијом од 450 милијарди у 2007. години, плус 11 милијарди (2001) за службе безбедности, издвајају три пута више од четири најјаче силе НАТО-а (Британија, Француска, Немачка и Италија). Русија је у ово време свела своје трошкове на свега 29 милијарди долара. Међутим, за ауторе је интересантнији други део захтева који упућује лидер савеза, а то је да се од досадашњих одбрамбених армија, што је превазиђен концепт *duty of the past*, европске снаге реорганизују за операције офанзивног карактера на страни и „поделе одговорност“ за набавку паметно вођених пројектила, чији су стокови, до сада, углавном у поседу Сједињених Држава. Наводно, последња кампања против Југославије управо сугерише ослањање на ту врсту технологије као пресудну за постизање успеха. То ће, свакако, свим европским државама бити проблем – како да удовоље том захтеву када буџети постају недовољни и за одржавање достигнутог нивоа социјалних давања.

Читалац ће у студији наћи многе примере скорашњих терористичких акција, герилских ратних операција у Сомалији, Колумбији, Чеченији, Авганистану, и слично. Аналитичари се посебно скрупулозно баве могућностима да се у будућим асиметричним сукобима отпочне с кориштењем хемијских, биолошких и нуклеарних средстава ради масовног уништавања. Важан сегмент тог питања јесте евентуална логистичка подршка терористичких организација од стране држава које поседују или су у стању да производе ракете носаче великог домета, као и средства за масовно уништавање. За сада као да та варијанта није на дневном реду, али је аналитичари асиметричних сукоба не занемарују.

Такође, разматра се феномен разграђивања држава и суспендовање правног поретка држава на делу територије под контролом терористичких и герилских група које су успеле да ојачају.

Проф. др Милан Милошевић*

(Приказ књиге: др Драган Р. Симић, *Наука о безбедности: Савремени приступи безбедности*, Београд, „Службени лист СРЈ“, Факултет политичких наука, 2002)

Почетак новог миленијума обележиле су и промене у сфери безбедности. Свет у којем живимо технолошки се „скупио“ и у њему се, у тесној зависности, истовремено одвијају процеси глобализације и фрагментације. Издиференцирало се мноштво савремених безбедносних изазова, ризика и претњи, међу којима највећи значај за опстанак и просперитет држава и међународне заједнице у целини имају регионални сукоби, међународни тероризам, илегални промет дроге и оружја, транснационални организовани криминал, и друго. Нови безбедносни изазови и претње налажу и адекватно теоријско промишљање међународне безбедности, односно савремене приступе тој проблематици. Значајан допринос бољем разумевању система и функције савремене безбедности, али и укупним напорима за преобликовање саме замисли безбедности, јесте и нова књига др Драгана Симића *Наука о безбедности: Савремени приступи безбедности*.

У обликовању књиге *Наука о безбедности: Савремени приступи безбедности* аутору² су помогли: Драган Живојиновић, који је приредио прилоге, доц. др Миломир Степић, који је сачинио избор карата, и проф. др Богољуб Милосављевић, као уредник. Рецензенти књиге били су еминентни професори и теоретичари безбедности М. Хаџић и Ј. Галтунг.

Књига *Наука о безбедности: Савремени приступи безбедности* написана је на укупно 233 стране, на српском језику. Изузетак су пре-

¹ Д. Симић је у периоду 1993–2003. година објавио више радова на српском и енглеском језику, међу којима се издвајају: *Позитиван мир*. „Академиа нова“, Београд, 1993; *Security Issues of FR Yugoslavia within the Changes in Southeast Europe*, in *Information Management in the Field of Security Policy in the Southeast European Region*, National Defense Academy, Vienna, 2000, pp. 69–75; *From Civilian-Military to Civil-Military Relations in FR Yugoslavia*, in *Civil-Military Relations in South-East Europe*, National defense Academy, Vienna, 2001, pp. 89–111.

² Аутор је професор Факултета за цивилну одбрану у Београду.

³ Драган Симић, *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.

води на енглески језик садржаја (*Contents*) и закључака (*Conclusions*). Прегледности књиге значајно доприноси правилан избор прилога и илустрација, али и зналачко коришћење научне апаратуре. Реч је о 193 фусноте, седам слика и по три табеле и шематска приказа, који употпуњују садржај и омогућавају потпуније сагледавање разматране проблематике. Уз уводне делове и списак изабране литературе, књига садржи 12 релативно засебних целина (есеја) и закључак, као и анекс у облику извода из докумената везаних за Организацију Уједињених нација, Организацију за европску безбедност и сарадњу, Западноевропску унију, Европску унију и НАТО. Тако конципиран приступ сасвим је у духу филозофије, односно теорије безбедности, која чини окосницу студија глобалне и националне безбедности. Такав приступ, такође, у потпуном складу је с чињеницом да је књига првенствено намењена читаоцима са високом теоријском културом, тј. студентима завршне године основних студија и последипломцима политичких и других наука (дефендологије итд.), али и свима које интересује међународна безбедност преваходно с теоријског аспекта. Језик и стил књиге одговарају читалачкој публици којој је књига преваходно намењена.

У предговору („Реч унапред“) аутор наводи да је уџбеничка намена књиге пресудно утицала на њен садржај, али и да се током истраживања материје и коначног уобличавања дела уверио у чињеницу да је наука о безбедности у садашње време, и у догледној будућности, истовремено и наука о опстанку човека и друштва. Притом наглашава да је књига, истовремено, наставак једног његовог ранијег покушаја да одгонетне међународну стварност на преласку из века у век и нови миленијум. Реч је о књизи *Поредак света* у којој аутор, анализирајући одлике светског система и поретка у периоду после „хладног рата“, по сопственом признању, није посветио довољно пажње значају војно-стратегијског аспекта у процесу преобликовања укупне замисли и система безбедности.

Аутор у уводу с правом указује на то да се у радовима већине научника и „практичара“ који се баве веома измењеним концептом, али и системима безбедности у околностима после раздобља двосредишног (биполарни) међународног система, налази тако мало преко потребних подстицајних разјашњења и много „празнословљења крупним речима“ (израз М. Бећковића). У таквим прилозима се углавном набрајају све доступне чињенице и праве „скеле“ од претпоставки и аналитичких средстава углавном неповратно прошлих односа и стања. Када се таква „зграда сазнања“ заврши, стварност одавно не станује у њој. Због тога је *Наука о безбедности* евидентан напор да се на досадашњу зграду безбедносних студија стави „кров“, односно да се „зграда мишљења безбедности“ постави на нове, шире и дубље темеље.

Централни део књиге чини 12 поглавља, на укупно 115 страна, у којима се разматрају поједине теме глобалне међународне и националне безбедности. У том, есенцијалном, делу књиге налазе се и све шеме, табеле и слике, као и већина фуснота (181 од укупно 193). Иако није често заступљен у нашем научном и културном миљеу, такав приступ припремању уџбеничког штива потпуно је сврсисходан. На његову исправност указује и избор тема, које се препознају у насловима појединих поглавља: „Промене у систему или промене система“; „Основни узроци и услови преобликовања замисли безбедности“; „Напуштање мишљења и понашања у обрасцу 'безбедносне дилеме'“; „Национална безбедност и национални интерес: важнији видови“; „Различити приступи промишљању безбедносне и преобликовање замисли безбедности“; „О појму и значају безбедносне заједнице“; „Светски интереси и светска безбедност“; „Критички приступи' безбедности“; „Омеђивање предмета (истраживачког поља) науке о безбедности“; „Разнолики приступи промишљању безбедности: 'струје' унутар главних токова“; „Замисао сарадње у безбедности са поднасловом 'Концепт тзв. кооперативне безбедности' (*Cooperative Security Concept*)“; и „Заједничка безбедност у Европи“.

У наведеним поглављима – огледима о безбедности, упркос различитој дубини обраде, међународна безбедност се сагледава у све три равни: као стање, као функција и као систем. Притом, аутор не даје само тенденциозне промене у појму и садржају појма безбедности, већ образлаже и чиниоце (узроци и услови) редефиниције укупног концепта безбедности. Он тежи теоријском промишљању безбедности у њеним најширим оквирима, настојећи да свеобухватно захвати проблем. У том погледу *Наука о безбедности* даје неопходан теоријски оквир за реформу сектора безбедности.

Свако поглавље чини посебан есеј који се ослања на претходни и надовезује на следећи. Због тога се тешко могу класификовати, односно груписати по сродности садржаја. Ипак, већина тих огледа односи се на теорију међународне безбедности, при чему се само у неким случајевима аутор фокусира на проблеме карактеристичне за науку о безбедности као наставну и научну дисциплину која се тек профилише (*in statu nascendi*) – на пример, питање одређивања предмета („истраживачког поља“) науке о безбедности. Осим тога, у погледу опсега разматране проблематике, аутор је остао на нивоу европске безбедности.

У централном делу књиге обрађени су многи савремени појмови, проблеми и категорије међународне безбедности који подједнако привлаче пажњу теоретичара и стручњака из праксе, али и најшире читалачке публике. На пример, тзв. транснационални и глобални безбедносни изазови и безбедносне претње, на које се не може успешно одговорити само употребом војне моћи, затим нови видови насилних сукоба (ратови *треће врсте* и ратови *четврте генерације*) итд. Исто је

и са појмовима који су већ постали неизоставни чинилац савремене теорије међународних односа и безбедности, као што су: безбедносна дилема (*Security dilemma*), безбедносни режим (*Security regime*), безбедносни комплекс (*Security Complex*), безбедносна заједница (*Security community*), студије безбедности (*Security studies*), и други.³

Аутор с правом наводи да је наука о безбедности, која је у свету установљена пре неколико деценија, пратећи захтеве стварности, превазишла ограничења ратоводства и војне стратегије – као таква, изучава се и предаје на стотинама специјализованих института, катедри и универзитета. У нашој земљи је углавном писано о појединим појмовима, као и о конкретним системима безбедности. Другим речима, до сада није ни било покушаја да се једним, целовитим и непротивуречним, филозофским и теоријско-методолошким приступом утемељи наука о безбедности. Такво стање је очекивано ако се зна да сложеност појаве безбедности одвраћа истраживаче од целовитог приступа, па се радије усмеравају на опишљивије димензије те појаве (војска, полиција итд.).

Резултат „омеђивања“ предмета науке о безбедности аутор узима за схватање да су у средишту науке о безбедности „претње вредностима и начину живота политичких заједница, заједно са сукобима, посебно насилним сукобима“. Тиме је, како наглашава, настојао да избегне непотребно свођење науке о безбедности на њен – и даље најважнији, али не више и једини, понекад и понегде ни првенствени – предмет истраживачког занимања – насилне друштвене сукобе. Произилази да је, са тако одређеном садржином предмета истраживања и изучавања, наука о безбедности у самом „срцу“ студија међународних односа.

У анализи појмова националне безбедности и националног интереса, аутор с правом указује на то да је концепт националног интереса незаобилазан у разматрању безбедности уопште, а посебно у разматрању националне безбедности. Такође, указује на то да је појам националне безбедности, попут многих других појмова, „отворен“ и да, зависно од промене околности, времена и места, укључује или искључује поједине нове и неке „старе“ вредности. Аргументујући такво схватање, аутор упућује на говор о стању нације који је амерички председник Буш одржао 29. јануара 2002. на заједничком заседању оба дома Конгреса.⁴ У делу тог говора који се односио на питања безбедности било

³ На значај тих појмова указује и чињеница да су *conditio sine qua non* не само монографија и чланака већ и актуелних лексикона из те области (на пример, Evans, Graham, Newnham, John, *The Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London 1999).

⁴ Том приликом Џ. Буш је означио „безбедност америчке нације као приоритет његове администрације“. Према њему, дневни ред америчке безбедности обухвата следеће тачке: одбрана земље (војни буџет за ову годину повећан је на 379 милијарди долара), безбедност грађана („Америка није више заштићена огромним океанима“), здравствена безбедност (посебно борба против биотероризма, улагања у проналажење вакцине против антракса и других смртоносних болести), економска безбед-

је речи о одбрани земље, безбедности грађана, здравственој безбедности, економској безбедности и социјалној безбедности. Као што се може видети, околности настале након познатих догађаја од 11. септембра 2001. несумњиво су утицале на прилагођавање замисли и система безбедности старим и новим изазовима и претњима.

Сагледавајући измењену стварност међународних односа, аутор закључује да су сада најозбиљнији изазови и претње међународног и глобалног тероризма (многоструко узроковани политичким, економским, верским, културно-цивилизацијским, па чак подстакнути и еколошким разлозима, с најнеочекиванијим видовима испољавања, каква је, на пример, реална опасност од тзв. хемијског и биолошког тероризма или ширење оружја за масовно уништавање. Коначно, ту су организовани међународни криминал, трговина дрогом и белим робљем; проблем квалитета и количине хране (испошћавање обрадивих површина, последице по људско здравље примене генетског инжењеринга у производњи хране итд.) и исцрпивост постојећих извора енергије (нафта, земни гас, најразличитије руде).

Последњу деценију 20. века у међународним односима и светској политици обележили су, према аутору, и нови видови насилних сукоба: осим добро познатих ратова између држава током 18. и 19. века, као и два светска рата у 20. веку, наше време донело је и ратове треће врсте (*Wars of the Third Kind*), а на самом почетку 21. столећа наговештени су и ратови четврте генерације, које неки називају и тзв. недржавним, односно асиметричним насилним сукобима. Ратови треће врсте су унутрашњи сукоби који су најчешће узроковани етничким и верским разлозима или борбом за већом аутономијом, већим правима или за одвајањем од већ постојеће државе путем њеног разбијања. Унутрашњи ратови су у наше доба нова безбедносна претња: иако су по месту избијања унутрашњи, последице таквих ратова несумњиво утичу на безбедност у ближем и ширем окружењу тих држава, као и на међународну безбедност.

Најзад, у разматрању концепта тзв. кооперативне безбедности аутор прихвата став према којем се, насупрот другим међународним организацијама и савезима (ОУН, ОЕБС, ЕУ), једино НАТО у пракси доказао као водећа и делотворна установа међународне безбедности. Наиме, упркос неким примедбама, делујући и као *de facto* организација колективне безбедности, НАТО успешно је решио неколико озбиљних сукоба између неких својих чланица. Алијанса је, сматра аутор, „охрабривала и унапређивала безбедност у ближем и даљем

ност („Када Америка ради, Америка напредује – тако мој план економске безбедности може бити исказан у једној речи: посао“). Као основу за развој економије наглашава реформу образовања, доступност енергије, даље ширење слободне трговине и здраву пореску политику, као и потребу за сигурним пензијама и социјалном сигурношћу.

окужењу подједнако као институција и кроз практичне акције“.⁵ На пример, на самом почетку деведесетих година 20. века створен је Северноатлантски савез за сарадњу (*NACC*), убрзо за њим – Евроатлантски савез за партнерство (*ЕАРС*), затим, Стални заједнички савет НАТО – Русија (*ПЈС*), а потом Заједничка комисија НАТО – Украјина (*НАТО – Ukraine Joint Commission*) и Средоземни дијалог (*The Mediterranean Dialogue*).

Систем сарадње у безбедности (*Cooperative Security*) полаже, према аутору, своје најзначајније испите у пракси на Косову и Метохији, као и у Босни и Херцеговини. Уколико се, као резултат деловања Уједињених нација, Организације за безбедност и сарадњу у Европи, Европске уније и, понајвише, НАТО-а, тамо не изграде мултиетничка, мултиконфесионална и мултикултурна друштва, не осигура безбедност за све њихове грађане и, следствено томе, стабилност читавог подручја, као и нашег континента у целини, систем сарадње у безбедности ће тешко остати уверљив модел безбедности који отвара „нове хоризонте међународном поретку“.

У закључку аутор указује на то да је, упркос настајању глобалних изазова и претњи, тешко говорити о целовитој и непротивуречној замисли глобалне безбедности, а још мање има основа да се исправља о установљеном систему глобалне безбедности. Наиме, и поред сложеног стања, при чему поједине функције безбедности преузима и обавља најмоћнија држава света, *још није установљен систем глобалне безбедности*. Безбедност не треба да буде преобликована на појединачном или друштвеном нивоу који би били алтернатива националној безбедности – реч је о томе да управо систем националне безбедности, као до сада најделотворнији, треба прилагодити тако да може успешно да се стара о свим нивоима безбедности (укључујући људска права и све видове друштвене самобитности). Аутор сматра да безрезервно треба да буде прихваћен став да „безбедност мора да буде осмишљена на основном нивоу појединог људског бића, да би имала смисла на међународном плану“ (Бил Мексвини). У вези с тим, замисао свеобухватне (*Comprehensive Security Concept*) и, посебно, замисао сарадње у безбедности (*Cooperative Security Concept*) омогућавају да се, ако не сасвим, онда у охрабрујућој мери превазиђе обеспокојавајући исход „безбедносне дилеме“.

Попис изабране литературе садржи 138 одредница, од којих је стотину на страним језицима. У структури коришћених дела доминирају књиге у односу на чланке и поглавља у зборницама (112:26). Ме-

⁵ Управљање кризама (*Crisis Management*) било је у протеклој деценији главно оперативно средство НАТО-а за остварење, одржавање и унапређење безбедности и стабилности изван држава чланица алијансе, због чега је и формално истакнуто као „фундаментални безбедносни задатак“ (*Fundamental Security Task*) у Стратешком концепту НАТО-а из 1999. године.

ђутим, важнија од било каквих квантитативних показатеља јесте чињеница да је аутор користио квалитетну и актуелну литературу – посебно на енглеском језику.⁶

Прилоге у књизи чине документи који могу корисно да послуже при изучавању најновијих приступа, као и безбедносне праксе. Реч је о најзначајнијим документима, од којих се неки први пут преводe на српски језик. Тако се на ОУН односе изводи из Повеље Уједињених нација из 1945. године, док су за ОЕБС везани следећи изводи из докумената: Завршни акт Хелсиншке конференције (1975), Париска повеља за нову Европу (1990), Лисабонска декларација о заједничком и свеобухватном моделу безбедности за Европу у 21. веку (1996) и Истамбулска повеља за европску безбедност (1999), која садржи и Оперативни документ – платформу за кооперативну безбедност (са модалитетима сарадње).

Прилог о Западноевропској унији започет је приказом земаља чланица, земаља придружених чланица, земаља посматрача и земаља придружених партнера те организације, после којег следи Петерсбершка декларација ЗЕУ (Бон, 1992). Документа везана за Европску унију чине изводи из Уговора о Европској унији, укључујући Заједничку декларацију о ЗЕУ (Мастрихт, 1992),⁷ Декларација са Британско-француског самита (Ст. Мало, 1998), Декларација Европског савета о јачању заједничке политике Европе у области безбедности и одбране (Келн, 1999), Декларација Бриселске конференције о обавезама на основу потреба (2000) и извод из закључака Председништва Европског савета (Ница, 2002). Најзад, од докумената везаних за НАТО наведени су: Уговор организације Северноатлантског пакта (Вашингтон, 1949), Стратешки концепт Северноатлантског савеза (Рим, 1991), Позив на „Партнерство за мир“ (Брисел, 1994), Вашингтонска декларација (1999) и Односи НАТО – Русија: нови квалитет (Рим, 2002), као и преглед потписника Оквирног документа „Партнерства за мир“ (до сада је укупно 30 земаља потписало тај оквирни документ, при чему је Румунија била прва – 28. априла 1994), а Таџикистан по-

⁶ На пример: E. Adler, Burnets (eds.), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998; Carter B. Ashton, William J. Pery, John Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington DC: The Brookings Institutions Press, 1993; Barry Buzan, *People, States and Fear*, 2nd ed., London: Harvester Wheatsheaf, 1991; Ian Clark, *Globalization and International Theory*, Oxford: Oxford University Press, 1999; Richard Cohen, Mihalka Mihael, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, European Center for Security Studies – George C. Marshall, 2001; Heinz Gartner (ed.), *Europe's New Security Challenges*, London: Adrian Hyde-Price and Erich Reiter, Lynne Reinner Publishers, Boulder, 2001; R. Lipshutz (ed.), *On Security*, Columbia University Press, 1999, итд.

⁷ Том декларацијом Конференција је, у ствари, само примила к знању две декларације земаља чланица ЗЕУ, од којих се једна односи на улогу ЗЕУ и њене односе са ЕУ и Северноатлантским савезом.

следњи – 20. фебруара 2002; како су Чешка, Мађарска и Пољска током 1999. године примљене у НАТО, тренутно је у „Партнерству за мир“ 27 земаља.

На крају, са сигурношћу се може закључити да *Наука о безбедности*, и по садржини и по форми, излази из оквира класичног уџбеника, па може користити свим читаоцима заинтересованим за наведене сложене феномене.



Security Sector Reform

In December 2001, an international expert team organized by the Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces and the New York EastWest Institute completed a comprehensive Security Sector Reform study and came up with the most suitable solutions for the Federal Republic of Yugoslavia. In view of the fact that, pending the constituting of governmental bodies of Serbia and Montenegro, a discussion on the new union's security sector reform is yet to be conducted and the decisions for the initial phases of the reform to be made, the papers collected in this study will provide all the participants in the discussion with very useful information.

New Constitutional Position of the Army

by Miroslav Hadžić, Ph.D., Prof.

The Constitutional Charter adopted by the Commission comprising representatives of major parliamentary parties in the Federal Assembly and the Assemblies of the Republics defines the new position of the Army and, indirectly, of the defense. This is dealt with in a section of the Chapter 8 titled "The Army of Serbia and Montenegro", and is put into five articles (54 to 58). The fact that these articles have been drawn from the Draft text, the Chapter 5 of which contains 22 paragraphs with numerous alternatives, shows that only the provisions pertaining to the Army on which a consensus had been reached by the Commission have been integrated in the Charter text. These provisions are general and reflect more its creators' political and/or party interests. They also show the extent of their knowledge, or rather ignorance, of contemporary civil-military relations. There are numerous ambiguities in the Constitution-based definition of the position of the military, and many defective solutions will not be easily removed during its translation into laws. This impression of the author is based on an analysis of the Charter provisions pertaining to the Army. He establishes whether and to what extent the Charter has overcome the deficiencies of the Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia. For this purpose, he presents a list of the constitutional and the legal "gaps" relating to the defense and the Yugoslav Army over the last ten years while citing, commenting on and correlating the concerned provisions of the Charter. The Charter is assessed as an incomplete and

incoherent document, with one of the conclusions being that it does not provide necessary prerequisites for the implementation of the democratic civilian control.

Key words: Yugoslav Army, Army of Serbia and Montenegro, Constitutional Charter, democratic civilian control, defense, security

Peace and/or Human Rights

by Zlatko Isaković, Ph. D., Prof.

Upon analyzing the notions of peace and human rights, the author comes to a conclusion that most human rights, in particular the right to live and a number of other rights of the first and the second generation, may be achieved or at least more easily implemented and observed in peacetime. On the other hand, seeking the peace at any cost (sacrificing the human rights included) may lead to sacrificing at least a "positive peace"; seeking the human rights at any cost (sacrificing the peace included) may lead to sacrificing at least the right for peace as well as some fundamental human rights. The author believes the dilemma of whether to seek human rights or peace can be avoided or settled by including the peace into the categories of human rights and by including the human rights into the category of peace.

Key words: peace, conflicts, human rights

Scientific Prognostication: Capabilities and Some Dilemmas Relating to its Application in the Art of War

by Colonel Vasilije Mišković, Ph.D., Prof.

The paper deals with issues of applying the methods and models of scientific prognostication in the art of war. Namely, the need to foresee future situations to be addressed by the art of war in the broadest sense is critical. All decisions that are made relate to the future. Therefore the scientific prognostication is to recognize the development tendencies and logic of the anticipated process, allowing for the effect of vagueness and uncertainty of future situation to be diminished. The author presents also a short review of models and methods of scientific prognostication. In view of the fact that the methods and models constantly develop, the author presents also a short review of new theories on the basis of which new models and methods of scientific prognostication are developed. Included also are certain limitations and dilemmas concerning the application of the scientific prognostication in the art of war.

Key words: scientific prognostication, model, methods, art of war

Theoretical Elements of Building and Implementation of National Security Strategy

by Colonel Mitar Kovač, Ph.D., Prof.

To define a notion of national security strategy ever more frequently used worldwide, primarily in the West, it was necessary to establish a nominal definition of the notion and analyze the facts concerned. This and the comparative analysis of respective national security strategies resulted in capturing the practical reflections of the notion or rather in grasping the contents and the building process of this most important doctrinal document of any state addressing the security. Based on this understanding and through defining the origins of national security strategy it is possible to preliminary define its contents and the basic methodical assumptions of the building and implementation process. Absent the national security strategy, people and state are disoriented and forced to address the consequences of this absence in the future instead of taking active participation in it.

Key words: strategy, security, national security strategy

Specific Aspects of Religious Activities in the Army of the Principality/Kingdom of Serbia

by Second Lieutenant Miljan Milkić

In the 19th century, after the law had been adopted and formations approved, the Serbian Army developed into a modern military force that sought to define the position of religious communities within its organization in the best possible way. Performing the religious services in the Serbian Army was first regulated in detail by the Military Law passed on October 31, 1839. This law provided for the performance of religious service in army camps, established the rules of conduct of officers, soldiers and military religious personnel, and regulated their obligations. Over time, these rules were modified and amended. The position of religious personnel in war units was also defined.

Service Manuals of the Army of the Principality/Kingdom of Serbia provided for the manner of performing religious ceremonies, as well as for the place and role of military religious personnel. Additionally, the decisions of the Serbian governmental and military authorities relating to the rights of religious minorities of the Principality and Kingdom of Serbia provided for undisturbed living and religion practicing of members of all religious denominations as well as for specific requirements of their respective religions.

Key words: Army of the Principality/Kingdom of Serbia, religious services in the army, rights of religious minorities in the army



Reforme du secteur de la securite

L'équipe internationale des spécialistes qui se sont réunis auprès du Centre démocratique pour le contrôle des forces armées à Genève et l'Institut pour les rapports Est-Ouest à New York, a terminé, le décembre 2001, une étude volumineuse concernant la réforme du secteur de sécurité, avec la proposition des meilleures solutions pour la République Fédérale de Yougoslavie. Etant donné que, après la constitution des organes de la Serbie et de Montenegro, il est nécessaire d'organiser une discussion portant à la réforme du secteur de la sécurité dans cette nouvelle communauté, puis, de prendre une décision concernant les premières phases de cette réforme, les oeuvres recueillis dans l'étude en question offriront des connaissances utiles aux participants dans la réalisation de ce but.

Position constitutionnelle de l'armée

Prof. dr Miroslav Hadzic

Dans le texte de la Charte Constitutionnelle, dont le contenu est adopté par la Commission composée des députés de la majorité parlementaire des parlements fédéral et des républiques, on voit les paragraphes concernant le status de l'armée et, aussi de la défense. Cette matière est mise dans la partie du texte sous titre „Armée de Serbie et de Montenegro“, dans le chapitre 8, comprenant 5 paragraphes (54–58). Ce sont les paragraphes tirés du texte de travail, dont le chapitre 5 comprend 22 points avec les nombreuses variantes ce que montre que le texte comprend seulement ces prescriptions qui sont adoptés par consensus. Ce sont les points généraux qui parlent des intérêts politiques des auteurs et montrent le degré de leur (non) connaissance de la matière. On voit de nombreuses constatations très fluides quant à la définition de la position de l'armée, ce que posera beaucoup de problèmes au moment de composition des lois et des règlements. Cette impression de l'auteur est fondée sur l'analyse du texte de la Charte et sur une comparaison des textes de la charte et de l'auteur est fondée sur l'analyse du texte de la Charte et sur une comparaison des textes de la charte et de l'ancienne Constitution. Il trouve de nombreux trous et désaccords dans ce document et constate qu'il ne comprend pas des faits suffisants pour l'application démocratique du contrôle civique de l'armée.

Mots clés: Armée de Yougoslavie, Armée de Serbie et de Montenegro, Charte Constitutionnelle, contrôle civique de l'armée, défense, sécurité.

Prof. dr Zlatko Isakovic

Auteur, après avoir fait une analyse des termes „paix“ et „droits de l'homme“, conclue que la majorité des droits de l'homme, surtout le droit à la vie et la majorité des autres droits de première et deuxième génération, peuvent être réalisés ou bien réalisés avec moins de difficulté durant le temps de paix. D'autre part, la recherche de la paix à tout prix (y inclu la sacrifice des droits de l'homme) peut entraîner jusqu'à la sacrifice de la „paix positive“; demande des droits de l'homme à tout prix (y compris la sacrifice de la paix) peut provoquer la sacrifice du droit à la paix et encore d'autres droits. Auteur estime que dilemma: droits de l'homme ou paix peut être évité par la pose de la paix dans une des catégories des droits de l'homme de la contraire – la pose des droits de l'homme à l'intérieur des termes enveloppant la paix.

Mots clés: Paix, conflits, droits de l'homme.

Prognostique scientifique – possibilités et certains dilemmas liés à l'application dans l'art de guerre

Prof. dr Vasilije Miskovic, Colonel

Dans cette oeuvre on développe le problème de l'application des méthodes et des modèles de prognostique scientifique dans l'art de guerre. Il faut savoir que les prospectives des états futures dans le domaine de l'art de guerre sont très importantes. Tout décision est prise en visant le future ce que signifie que le devoir de la prognostique scientifique est la reconnaissance des tendances et de la logique de développement de ce processus, ce que, à son tours, permet une diminution des incertitudes dans une situation future. Auteur donne une revue courte des modèles et des méthodes de la prognostique scientifique. Etant donné que les méthodes et des modèles se développent sans cesse, l'article contient une courte revue des nouvelles théories à la base desquelles on développe de nouvelles méthodes liées à l'application de la prognostique scientifiques dans l'art de guerre.

Mots clés: prognostique scientifique, modèle, méthode, art de guerre.

Bases théoriques de formation et d'application de la stratégie nationale de sécurité

Prof. dr Mitar Kovac, Colonel

Pour définir le terme „stratégie nationale de sécurité“ que l'on emploie de plus en plus dans le monde entier, premièrement à l'Ouest, il a fallu définir ce terme en liaison avec les connaissances préalables qui le concernent. A la base de cela, en utilisant une analyse comparative des

stratégies nationales de sécurité différentes, on peut arriver aux réflexions pratiques de ce terme, c'est-à-dire à la connaissance du contenu et de processus de création de ce document le plus important dans le domaine de sécurité de l'Etat. Après, il est possible de définir son contenu et des règlements de base desquels on a besoin durant l'application. Sans stratégie nationale de sécurité, tout peuple et tout Etat sont désorientés et forcés de s'occuper des problèmes nés de ce manque dans le future, au lieu de participer activement dans son application.

Mots clés: Stratégie, sécurité, stratégie de sécurité nationale.

Spécifications de la vie religieuse dans l'armée de la Duchesse/du Royaume de Serbie

Miljan Milkic, Sous-Lieutenant

L'armée serbe, durant le 19. siècle, après l'adoption des lois et des formations, s'est transformée en une force militaire moderne, qui faisait de son mieux pour définir la position des communautés religieuses dans son milieu. La pratique de service religieux dans l'armée serbe a été stipulé pour la première fois par la loi du 31 Octobre 1839. Par cette loi on a défini la façon de réalisation des messes dans les camps militaires, on a établi les règlements de comportement des officiers, des soldats et prêtres militaires et on a prescrit leurs obligations. Durant le temps, on a changé les règlements et on a défini la position des prêtres militaires dans les unités de combat.

Par les règlements de service dans l'armée de la Duchesse/du Royaume de Serbie on a défini la façon de réalisation des cérémonies ayant le caractère religieuse et le role des prêtres militaires dans ce processus. Il y avait des résolutions des autorités civiles et militaires concernant les droits des minorités religieuses dans la Duchesse et dans le Royaume de Serbie qui perméaient la réalisation des besoins religieux ce que découlait des caractéristiques des religions en question.

Mots clés: Armée de la Duchesse/du Royaume de Serbie, le service religieux dans l'armée, droits des minorités religieuses dans l'armée.



Die reform der sektor der sicherheit

Das Internationale Team von Fachleuten, die von einem demokratischen Zentrum für die Kontrolle des Waffenkrafte aus Geneve und vom Institut für Ost-West Verhältnisse aus Newyork versammelt wurde, beendete im Dezember 2001 ein umfangreiches Studium über die Reform des Sektor für Sicherheit, mit einem Vorschlag von besten Lösungen für Bundes Republik Jugoslawien. Da es nach der Verfassung von Staatkörper Serbiens und Monte Negro noch eine Debatte über die Reform des Sicherheitsektor in einer neuen Gemeinschaft bevorsteht und danach die Beschlüßerfassungen über die ersten Reformphasen, bieten an allen Teilnehmer dieser Angabe gesammelte Werke aus dieser Studium sehr wichtige Kenntnisse an.

Eine neue grungesetzliche position der armee

Prof. Dr Miroslav Hadzic

In einer grundsetzlichen Urkunde, dessen Text am Ende December 2002. von einer aus parlamenterischen Mehrheit Abgeordneten der Bundes- und Republikparlament zusammengesetzte Kommission angenommen wurde, wird das Status der Armee auf eine neue Art und auch der Verteidigung indirekt reguliert. Diese Materie befindet sich in einem Abschnitt unter dem Titel "Der Armee Seriens und Monte Negro" im Kapitel 8 und sie ist in fünf Artikel verteilt (54-58). Daß die Artikel aus dem Arbeitstext herausgezogen wurden, der im Kapitel 5. mit zahlreichen Varianten 22 Stellungen umfasst, zeigt es, daß im Urkundetext nur Bestimmungen über der Armeeingetragen sind, um denen die Kommission ein Konzensus anschaffte. Das sind allgemeine Bestimmungen und sie sprechen mehr über politische und/oder parteische Interesse des Autors und zeigen ihre Stufenunkenntnisse über die modernen zivil-militärischen Verhältnisse. Es gibt mehrere Unklarheiten bei der grungesetzlichen Definition über die Position der Armee und viele mangelhafte Lösungen werden nicht leicht durch eine Übertragung in Gesetze beiseitigen könnten. Einen solchen Eindruck basiert der Autor auf einer Textanalyse von Bestimmungen der Urkunde über Armee und stellt er fest dabei: ob und wieviel Mangel aus dem Inhalt der Verfassung SR Jugoslawiens bei der Urkunde überwinden sind. Deswegen nennt er zehnjährige antreffende Verfassungs- und Gesetzlöcher, die die Verteidigung und Armee Jugoslawiens betreffen und kommentiert und kreuzt gegenseitig die Bestimmungen über die Armee aus der Urkundetext. Nach der Meinung des Autors ist der Grundgesetz ein

unklares und inkonsistentes Dokument und ein von Beschüsses wäre es, daß sie keine nötige Voraussetzungen enthält, die sich an die Verwendung einer demokratischen zivilen Kontrolle bezieht.

Stichwörter: Neue grundsätzliche Position der Armee: Armee Jugoslawiens, Armee Serbiens und Monte Negro, Grungesetz, demokratische Zivilkontrolle, Verteidigung, Sicherheit

Der Frieden und/oder die Menschenrechte

Prof. Dr Zlatko Isakovic

Der Autor entschliesst nach einer Analyse von den Begriffen der Frieden und die Menschenrechte, daß die Menschenrechte, besonders das Recht aufs Leben und mehrere anderer Rechte, die sich auf Rechte erster und zweiter Generationen beziehen, können realisiert werden oder können wenigstens leichter in Friedenszeit durchgeführt und geachtet werden. Andererseits, das Verlangen nach dem Frieden zu jedem Preis (einschliesslich das Opfer den Menschenrechte) könnte zur Opferung mindestens "des positiven Friedens" führen; das Verlangen nach den Menschenrechte zu jedem Preis (einschliesslich das Opfer des Friedens) könnte zur Opferung mindestens des Rechtes nach dem Frieden und auch nach manchen wesentlichen Menschenrechte führen. Der Autor meint, daß das Dilemma: Menschenrechte oder Frieden lässt sich vermeiden oder lösen durch die Einführung des Friedens in Kategorien der Menschenrechte sowie der Menschenrechte in die Begriffsklasse des Friedens.

Stichwörter: Frieden und/oder Menschenrechte: Frieden, Konflikte, Menschenrechte

Wissenschaftliche Voraussage – die Möglichkeiten und einige Dilemmas bei der Verwendung in Kriegskunst

Prof. Dr Vasilije Miskovic, Colonel

In der Arbeit wurde das Problem der Verwendung von Methoden und Modellen in einer wissenschaftlichen Voraussage bei der Kriegskunst bearbeitet. Das Bedürfnis nach der Übersicht von den kommenden Stände auf dem Gebiet der Kriegskunst ist nämlich in grössten Sinne besonders wichtig. Alle fassende Entschlüsse beziehen sich auf Zukunft, nun ist die Aufgabe einer wissenschaftlichen Voraussage die Erkennung von der Tendenz und Logik der vorausgesagten Entwicklungsprozess, und es ermöglicht den Einfluss auf Ungewissheit und Zweifelhaft der kommenden Situationen zu vermindern. Der Autor erteilt auch eine kurze Übersicht von Modellen und Methoden der wissenschaftlicher Voraussage. Mit dem Rücksicht auf eine daurende Entwicklung von Modelle und Methoden, umfasst der Artikel eine kurze Besprechung der neuen Theorien, auf dessen neue Modelle und Methoden der wissenschaftlichen Voraussage entwickeln würden. Ausserdem wurden

einige Beschränkungen und Dilemma dargestellt, die mit der Verwendung in einer wissenschaftlicher Voraussage auf dem Gebiet der Kriegsfertigkeit zu tun haben.

Stichwörter: Wissenschaftliche Voraussage – Möglichkeiten und einige Dilemma zur Verwendung bei Kriegskunst: Wissenschaftliche Voraussage, das Modell, die Methode, Kriegskunst

Theoretische Grundrisse der Herstellung und der Verwendung von der Strategie der Nationalsicherheit

Prof. Dr Mitar Kovač, Colonel

Um den Begriff die Strategie der Nationalsicherheit definieren zu können, die immer mehr in der Welt vor allem im Westen verwendet wird, war es notwendig diesen Begriff nominal zu definieren sowie die Erkenntnisse über ihn zu analysieren. Auf Grund dessen, ist man durch eine komparative Analyse von einzelnen Strategien der Nationalsicherheit zur Erkenntnissen über die praktischen Reflexionen des Begriffes angekommen, bzw. zu den Erkenntnissen über den Inhalt und Prozess der Abfassung von diesem größten doktrinären Staatsdokument auf dem Gebiete der Sicherheit. Von dieser erahrenden Grundlage aus sei es möglich, neben der Definierung eines Ausgangspunktes von der Strategie der Nationalsicherheit, ihren Inhalt und basische methodische Aufstellungen des Abfassungs- und des Verwendungsverfahrens präliniar zu definieren. Ohne die Strategie der Nationalsicherheit ist jedes Volk und Staat unorientiert und gezwungen dazu mit die Folgen dieses Mangel in Zukunft sich zu beschäftigen anstatt in Zukunft aktiv zu sein.

Stichwörter: Theoretische Grundrisse der Herstellung und der Anwendung von der Strategie der Nationalsicherheit

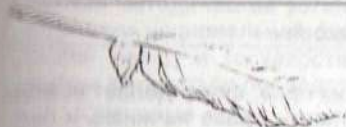
Besonderheit des religionsleben in der armee fürstentums/königreiches serbiens

Miljan Milkic, Oberstleutant

Serbische Armee entstand nach der Aneignung des Gesetzes und der Formations in Laufe des 19. Jahrhunderts zu einer modernen Wehrmacht, die auf beste Weise die Stelle von religiösen Gemeinschaften in ihrer Umgebung zu definieren versuchte. Glaubensdienst wurde das erste Mal in der Armee Serbiens durch ein Wehrgesetz von 31 oktober 1939 ausführlich reguliert. Durch das Gesetz bestimmte man die Weise des Gottesdienst in den Militärlagern, dadurch wurden die Regeln des Verhalten des Offiziere, Soldaten und ebenso Militärfarfer festgestellt und es wurden ihren Pflichten vorgeschrieben. Im Laufe der Zeit wurden diese Regeln geändert und bearbeitet und wurde die Stelle der Militärfarfer in Kriegseinheiten definiert.

Durch die Regeln des Militärdienst in Fürstentum/Königreich Serbiens wurden die Art der Ausführung einer religiösen Zeremonie bestimmt und die Stelle und Rolle des Pfarrers bei der Zeremonie. Ebenfalls, die Losungen der serbischen Staats- und Militärgewalt ermöglichten, die sich auf die Regulierung der Rechte einer religiösen Minderheit in Fürstentum/Königreich Serbien beziehen, ein unbehindertes Leben und Befriedigung aller religiösen Gruppen und auch die Sonderrechte, die aus Eigentümlichkeiten ihrer Religion herauskamen.

Stichwörter: Besonderheiten des Religiönslebens bei der Armee in Fürstentum/Königsreich Serbiens; die Armee des Fürstentum/des Königreiches Serbiens, Gottesdienst bei der Armee, die Rechte der Minderheit in der Armee



Реформа сектора безопасности

Международная группа специалистов, оформленная Центром по демократическому контролю над вооруженными силами и Институтом отношений Восток-Запад из Нью-Йорка, в декабре 2001 года закончила объемистые научные исследования, связанные с реформой сектора безопасности, выработав также предложения лучших решений для Союзной Республики Югославии. Учитывая, что после учреждения государственных органов Сербии и Черногории предстоит рассмотрение вопросов, связанных с реформой сектора безопасности в новом государственном содружестве, а потом и принятие решений о первых фазах реформы, работы, являющиеся результатом указанных исследований, представляют весьма полезный материал для всех участников в выполнении этого задания.

Новая конституционная позиция войска

Проф. д-р Мирослав Хаджич

Конституционной грамотой, текст которой под конец 2002 года принят Комиссией, составленной из депутатов парламентского большинства из Союзной и республиканских скупщин, регулируется новым способом статус войска, косвенно и обороны. Эта область находится в отделе под заглавием Войско Сербии и Черногории, глава 8, и распределяется в пяти статьях (54–58). Факт, что из Рабочего текста, в главе 5 содержащего 22 положения с многочисленными вариантами, выделены только эти статьи, свидетельствует о том, что в текст Грамоты внесены только те положения о войске, по которым в рамках Комиссии согласованность достигнута консенсусом. Эти положения являются обобщенными и прежде всего говорят о политических и/или партийных интересах авторов, а называют и степень их не(знания) о современных гражданско-военных отношениях. Имеются многочисленные недомолвки в конституционном определении позиции войска, причем многие некачественные решения будет не просто устранить в процессе их превращения в законы. Такое впечатление автор основывает на анализе текста оговорок Грамоты о войске, причем он утверждает в какой мере и вообще ли превзойдены недостатки, содержащиеся в Конституции СР Югославии. Поэтому он приводит существующие десятилетние "дыры" в Конституции и законах, относящиеся к обороне и Войске Югославии, а также комментирует и с ними сравнивает положения о войске из текста Грамоты. По мнению автора Грамота является недосказанным и неконсистентным документом, а в одном из его выводов утверждается, что в ней не содержатся предпосылки для применения демократического гражданского контроля.

Ключевые слова: Войско Югославии, Войско Сербии и Черногории, Конституционная грамота, демократический гражданский контроль, оборона, безопасность

Анализируя понятия мира и человеческих прав, автор делает вывод, что большинство человеческих прав, в частности право на жизнь и большинство других прав первого и второго поколения можно осуществить или хотя бы легче провести и соблюдать во время мира. С другой стороны, требование мира любой ценой (жертвуя человеческими правами) может привести к тому, что жертвой станет по крайней мере положительный мир; требование человеческих прав любой ценой (жертвуя миром) может привести к тому, что жертвой станут по крайней мере право на мир и некоторые основные человеческие права. Автор считает, что дилемму: человеческие права или мир можно избежать или разрешить включением мира в категорию человеческих прав или включением человеческих прав в понятия мира.

Ключевые слова: мир, конфликт, человеческие права

Научный прогноз – возможности и некоторые дилеммы, связанные с его применением в военном искусстве

Проф. д-р Василие Мишкович, полковник

В работе рассматривается проблема применения метода и модели научного прогноза в военном искусстве. А именно необходимость рассмотрения будущих состояний в области военного искусства является значительной в широчайшем смысле. Все принимающиеся решения относятся к будущему, так что задача научного прогнозирования заключается в обнаружении тенденций и логики развития прогнозируемого процесса, чем предоставляется возможность уменьшения влияния неопределенности и неизвестности будущей ситуации. Автор дает и краткий обзор моделей и методов научного прогноза. Будучи методы и модели непрерывно развиваются, статья содержит и кратких обзор новых теорий, на основании которых развиваются новые модели и методы научного прогнозирования. Кроме этого, рассматриваются и некоторые ограничения и дилеммы, связанные с применением научного прогноза в военном искусстве.

Ключевые слова: научный прогноз, модель, методы, военное искусство

Теоретически основы создания и применения стратегии национальной безопасности

Проф. д-р Митар Ковач, полковник

Для определения понятия стратегии национальной обороны, которая все чаще употребляется в мире, было необходимо это понятие номинально определить и анализировать существующие сведения о нем. На основании этого сравнительным анализом отдельных стратегий национальной безопасности получены факты о практических рефлексиях понятия, т. е. получены знания о содержании и приеме создания этого важнейшего доктринального документа государства в области безопасности. На основе этих знаний, определив одновременно истоки стратегии национальной

безопасности, возможно предварительно уточнить ее содержание и основные методические установки способа ее создания и применения. Без стратегии национальной безопасности, вместо активного участия в ней, любой народ и государство являются дезориентированными и вынуждены заниматься последствиями этого пробела в будущем.

Ключевые слова: стратегия, безопасность, стратегия национальной безопасности

Специфичности отправления культа в Войске Княжества/Королевства Сербии

Милян Милкич, младший лейтенант

Сербское войско в течение XIX века, после принятия закона и штатов, переросло в современную военную силу, стремящуюся лучшим образом определить положение религиозных содружеств в своей среде. Отправление культа в сербском войске впервые подробно регулировалось Военным законом, принятым 31 октября 1839 года. Законом определялся способ отправления культа в военных лагерях, устанавливались правила поведения офицеров, солдат и военного духовенства и уточнялись их обязанности. Со временем эти правила менялись и дорабатывались, а также определялось положение военного духовенства в воинских частях.

Правилами службы в войске Княжества/Королевства Сербии определялся способ проведения церемоний религиозного характера, и место и роль военного духовенства в них. Постановлениями сербских государственных и военных властей, связанными с регулировкой прав религиозных меньшинств в Княжестве и Королевстве Сербии, предоставлялась возможность беспрепятственной жизни и удовлетворения религиозных потребностей и представителям всех религиозных содружеств, а также льготы, исходящие из особенностей их религии.

Ключевые слова: Войско Княжества/Королевства Сербии, отправление культа в войске, права религиозных меньшинств в войске

Ликовно-графички уредник
Бождар Мркоња

Језички редактор
Нада Драгишић

Преводиоци:

на енглески
Душанка Пивљанин

на француски
Милан В. Петковић

на немачки
Сашенка Таталовић

на руски
Зоран Стевановић

Коректор
Бојана Узелац

Тираж 900 примерака

Штампа: ВОЈНА ШТАМПARIЈА – БЕОГРАД, Ресавска 40 б

На основу мишљења Министарства за науку, технологију и развој Републике Србије,
бр. 413-00-1203/2001-01, од 12. 09. 2001. године, часопис је ослобођен пореза на промет.

УДК – Центар за војнонаучну документацију и информације (ЦВНДИ)