
Pandemijske lekcije za politiku i sistem odbrane Republike Srbije

Datum
maj. '20.
12.

Predsednik Upravnog odbora BCBP Filip Ejodus analizirao je učinak sistema odbrane Republike Srbije u odbrani protiv pandemije COVID 19. Tekst je prvobitno objavljen na onlajn platformi Monitoring socijalne situacije u Srbiji (MONS).



Od izbijanja pandemije, u mnogim državama proglašen je rat virusu COVID-19, a u njegovo suzbijanje uključene su i oružane snage. Srbija spada među zemlje čiji su političari koristili izuzetno ratoboran jezik, a slike vojnika koji patroliraju naoružani automatskim naoružanjem ulicama Beograda obiše su svet. Upotreba ratnih metafora i izazovi za demokratiju u vanrednom stanju su predmet sve oštrijih kritika .

Do sada međutim, nije sistematski analiziran učinak sistema odbrane Republike Srbije u odbrani protiv pandemije.

Iako je trenutno teško uraditi celovitu analizu učinka o operaciji upravljanja krizom koja je u toku, cilj ovog rada je da ponudi neke preliminarne uvide.

Upotreba vojske tokom pandemije

Tradicionalno gledano, ključna uloga vojske je da u ratu brani zemlju kao i da u vreme mira odvrća

potencijalne agresore. Prema aktuelnoj Strategiji Odbrane Republike Srbije iz 2019. godine, prva i osnovna misija Vojska Srbije (VS) je "odbrana Republike Srbije od oružanog ugrožavanja spolja". Ipak, iako opasnost od rata i dalje postoji, ratova ima sve manje, oni su uglavnom građanski, i događaju se najviše u Africi i Aziji. Zbog toga je važna druga misija - učestvovanje u izgradnji i očuvanju mira u regionu i svetu - a posebno treća misija, a to je da pruža „podršku civilnim vlastima u suprotstavljanju pretnjama bezbednosti” poput terorizma, separatizma, organizovanog kriminala, tehničko-tehnoloških nesreća i prirodnih katastrofa. Jedna od takvih katastrofa su i pandemije.

Istorijski gledano, oružane snage su imale važnu ulogu u borbi protiv zaraznih bolesti. Kada pandemije izbiju, oružane snage mogu da ponude neophodno ljudstvo, medicinsku i logističku podršku, kao i da pomognu policiji u zaštiti kritične infrastrukture i održavanju javnog reda i mira. Zato i ne čudi da su nakon izbijanja pandemije COVID-19 mnoge države angažovale svoje vojske, mada one to nisu učinile na istovetan način. U konsolidovanim demokratijama, glavnu reč u borbi protiv pandemije vode civilni organi vlasti, dok je vojska u pomoćnoj ulozi koja se ogleda u logističkoj podršci oko testiranja, transporta zaraženih i medicinske opreme, izgradnje poljskih bolnica, dezinfikovanja javnih površina itd. Sa druge strane, u autoritarnim državama poput Kine ili državama sa snažnom tradicijom mešanja vojske u politiku poput Tajlanda, ili u zemljama Latinske Amerike, vojske su dobile centralnu ulogu u borbi protiv pandemije, uključujući tu i zadatak sprovođenja karantinskih mera.

Vanredno stanje i pokretanje sistema odbrane

U našoj javnosti je bilo dosta polemike oko toga da li je bilo adekvatnije proglasiti vanrednu situaciju ili vanredno stanje. U vanrednim situacijama, koje su regulisane Zakonom o vanrednim situacijama (2009) i Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (2018), centralnu ulogu imaju civilni organi vlasti, pre svega MUP. Prema pomenutim zakonima, postoji jasno definisan sistem kolektivnog odlučivanja koji podrazumeva da se Ministarstvo odbrane (MO) i Vojska Srbije (VS) uključuju tek kada civilni organi nisu dovoljni i to na zahtev Republičkog štaba za vanredne situacije. U vanrednom stanju, koje je regulisano Ustavom i Zakonom o odbrani (2007), ključnu ulogu imaju MO i VS.

U Srbiji je doneta odluka da se umesto vanredne situacije proglasi vanredno stanje. Tako je na osnovu člana 88 Zakona o odbrani, ministar odbrane dostavio 14. marta procenu rizika i pretnji od pandemije predsedniku Republike, mada je procenu trebalo da dobije i predsednica Vlade. Dan kasnije je odlukom predsednika Republike, predsednice Vlade i predsednice Narodne skupštine proglašeno vanredno stanje. Ovim je stvorena mogućnost da se predsednik Republike, kao vrhovni komandant oružanih snaga, stavi na čelo režima upravljanja krizom koji je de jure jedino ograničen Ustavom Republike Srbije, a de facto ni ovim dokumentom. O tome najbolje svedoči činjenica da je u potpunosti zaobiđena Narodna skupština i da su brojne mere preduzete tokom pandemije u suprotnosti sa najvišim pravnim aktom.

Proglašenjem vanrednog stanja je ne samo zaobiđena ustavna uloga Narodne skupštine u proglašenju i demokratskoj kontroli vanrednog stanja već i kompletan pravni okvir koji previđa sistem kolektivnog odlučivanja predviđen za vanredne situacije. U vanrednoj situaciji, precizno se definišu štabovi koji se formiraju na svim nivoima vlasti od republičkog do opštinskog kao i njihov sastav (čl. 41 i 42 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama). Umesto toga, Vlada Srbije formirala je dva ad hoc krizna štaba na čijem se čelu, formalno ili suštinski nalazi Aleksandar Vučić kao predsednik Republike i

vrhovni komandant oružanih snaga. Zapaženu ulogu i medijski prostor dobio je i ministar odbrane Aleksandar Vulin. Međutim, uprkos izuzetno važnoj operativnoj ulozi Policije u sprovođenju policijskog časa, ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović, koji bi u slučaju vanredne situacije bio po dužnosti i komandant republičkog štaba, kao da je u zemlju propao, a nevidljiva je i uloga MUP-ovog Sektora za vanredne situacije.

Iako je u javnosti bilo puno opravdanih sumnji da je vanredno stanje proglašeno kako bi se stvorio prostor za samovolju i improvizaciju, postoje i dva legitimna razloga zbog kojih je proglašeno vanredno stanje, a ne vanredna situacija. Prvi legitimni razlog za proglašenje vanrednog stanja jeste objektivna potreba da se odlože izbori zakazani za 26. april. Prema članu 109 Ustava, nakon raspuštanja Narodne Skupštine izbori se moraju održati u roku od 60 dana, što može biti odloženo samo u slučaju ratnog ili vanrednog stanja. Ipak, ukoliko izbore nije bilo moguće odložiti *lex specialis-om*, onda je proglašenje vanrednog stanja u najmanju ruku zahtevalo adekvatno obrazloženje, uz puno poštovanje postojećeg sistema za upravljanje u vanrednim situacijama.

Drugi legitiman razlog za proglašenje vanrednog stanja bio bi procena da naš civilni sistem za upravljanje vanrednim situacijama uključujući i civilnu zaštitu nije u stanju da se nosi sa pandemijom ovih razmera, pa je u pomoć morao da uskoči sistem odbrane. Ukoliko je to po sredi, opet je izostalo adekvatno obrazloženje ne samo u odluci o uvođenju vanrednog stanja već i u zvaničnom obraćanju predstavnika vlasti. Ovako je od građana sakrivena istina o stanju u državi ali i izbegnuta odgovornost za to što više od deset godina od usvajanja zakonskog okvira za upravljanje vanrednim situacijama ovaj sistem još nije napravljen.

Treća misija vojske na probi

Pandemija COVID-19 na površinu je iznela ne samo dobro poznatu averziju aktuelne vlasti prema demokratskim procedurama i veoma slabe civilne kapacitete za upravljanje u vanrednim situacijama, već i nedovoljnu pripremljenost VS za njenu treću misiju. Mnogi od ovih sistemskih nedostataka su se videli i ranije, tokom poplava 2014. godine, kada je nedostajalo gumenih čizama, kabanica i čamaca za spasavanje, ali i tokom požara na Staroj planini 2019. godina koji je ugasila kiša. Ovog puta razmere katastrofe su daleko veće, pa je samim tim i lista problema duža.

Za početak treba reći da je VS dobila veoma važnu ulogu tokom pandemije sa izuzetno širokim mandatom. Ona je angažovana u održavanju reda i mira na ulicama Beograda; kontroli graničnih prelaza; kontroli migrantskih kampova; obezbeđenju bolnica i gerontoloških centara; obezbeđenju aerodroma u Beogradu i Nišu kao i autobuskih stanica u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Pančevu, dezinfekciji javnih površina, montiranju i obezbeđenju prihvatnih karantinskih kampova; podizanju i obezbeđivanju privremenih bolnica (npr. Beogradski Sajam, hala Čair u Nišu, hala Novosadskog sajma itd.)

Iako je mnoge od ovih zadataka VS obavila efikasno i bez vidnih problema, stiče se utisak i da za neke od njih nije adekvatno obučena i opremljena. Za početak, Vojna policija je angažovana u svrhu održavanja javnog reda i mira među civilnim stanovništvom što bi u demokratskom uređenju trebalo da bude zadatak civilne policije. Osim toga što je ova oblast pravno nedovoljno uređena, postavlja se pitanje ne samo ovlašćenja vojne policije, već i svrsishodnosti njihovog angažovanja na ovaj način uz nošenje automatskog naoružanja koje nije adekvatno za održavanje javnog reda i mira, već je namenjeno za oružanu borbu i anti-teroristička dejstva.

Posebno problematično je angažovanje Vojske na obezbeđenju migrantskih kampova, u kojima je tokom vanrednog stanja lišeno slobode oko 9.000 ljudi. Reč je o skandaloznoj meri koja je u direktnoj suprotnosti sa ustavom, zakonima i međunarodnim obavezama Srbije i ne priliči jednoj demokratskoj zemlji. Iako je u vreme pandemije tretman migranata pogoršan u svim evropskim državama, vlasti Srbije su se istakle po tome što su celokupnu migrantsku populaciju kolektivno pritvorile. U ovim prenaseljenim kampovima sa lošim higijenskim uslovima, izbilo je više incidenata tokom kojih je vojska upotrebljava i vatreno oružje, pucala u vazduh i koristila oklopna vozila kako bi sprečila bekstvo iz karantina.

Vojska nije obučena da obezbeđuje centre za azil i migracije i kontroliše kretanje lica koja su u njima privremeno smeštena, a još manje da obezbeđuje objekte u kojima je nekoliko hiljada migranata lišeno slobode. Osim toga nije jasno na koji način je u ovom slučaju regulisana upotreba vatrene oružja. Iako je ministar odbrane obrazložio pucanj u vazduh rečima da „svaki vojnik zna da niko ne sme da mu otme pušku“ ostaje nejasno da li su migranti zaista pokušali vojnicima da oduzmu pušku i po kom osnovu je vojska ovlašćena da koristi vatreno oružje kako bi sprečila nenaoružane migrante, među kojima ima i maloletnih lica, da napuste karantin.

Prilikom montiranja i kontrole bolnica i karantina, takođe je na videlo izašlo nekoliko problema. Najmanje važno od svega je pomenuti zarđale krevete i stare dušeke koji su izvučeni iz nekih zaboravljenih vojnih magacina, mada to govori o loše postavljenim prioritetima u trošenju budžeta namenjenog odbrani o čemu će više reći biti kasnije. Veći problem je što su vojnici radili bez propisanog razmaka i spavali u prenatrpanim spavaonicama, a često im je nedostajala i zaštitna oprema. Situaciju je dodatno otežala činjenica da je vojska nastavila sa redovnim kolektivnim obukama u vreme pandemije. Konačno, u javnost je procurelo i nekoliko ozbiljnih kršenja mera za suzbijanje pandemije uključujući odbijanje samoizolacije, zabranu testiranja vojnika i preventivnog stavljanja u karantin netestiranih vojnika.

Kao rezultat ovih propusta za sada znamo da je samo prilikom kontrole i nadzora prihvatnih kampova za građane koji dolaze iz inostranstva, zaraženo 60 vojnika iz Prve brigade kopnene vojske. Ukupan i tačan broj vojnika koji su do sada testirani, zaraženi, stavljeni u karantin ili preminuli, javnost ne zna pošto ta informacija predstavlja državnu tajnu. Činjenica da je MUP objavio broj zaraženih i preminulih dodatno stvara sumnju da je u vojsci stanje mnogo gore. Sve ovo pokazuje da vojska nije adekvatno pripremljena i obučena za sprovođenje treće misije što je i jedan od razloga zbog kojih su profesionalni vojnici ranije napuštali službu.

Civilna odbrana, poslednja rupa na svirali

Poznata je izreka da se države uvek pripremaju za prethodni rat. Tako se SFRJ pripremala skoro pola veka za invaziju iz inostranstva, nalik onoj iz Drugog svetskog rata, da bi zapravo tokom devedesetih bila suočena sa raspadom zemlje i građanskim ratom za koje je bila potpuno nespremna. Isto tako, od 1999. godine, sistem odbrane kao da se sprema za neko novo NATO bombardovanje, pa je nedovoljno spreman ne samo za nevojne izazove već i za angažovanje i kordinaciju nevojnih napora.

Iako je sektor civilne odbrane ukinut još davne 2006. godine, a Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (2018) ga uopšte i ne spominje, on je ponovo osnovan u okviru Ministarstava odbrane 2018. godine. Prema novoj Strategiji odbrane, pored vojne, civilna odbrana čini sastavni deo koncepta „totalne odbrane“. Ipak, koncept totalne odbrane ostavlja više otvorenih pitanja nego odgovora,

jedno od njih je i nejasna uloga civilne odbrane u slučaju odgovora na nevojne pretnje kakva je pandemija. Posebno nije razjašnjena institucionalna koordinacija i podela posla između Ministarstva odbrane i MUP u organizovanju civilne odbrane.

Osim toga, uvid u budžet Republike Srbije namenjen odbrani jasno pokazuje da se prethodnih godina u civilnu odbranu jako malo ulagalo. Na primer, u budžetu za 2020. godinu je predviđeno svega 13.500.000 dinara za civilnu odbranu što je 0.01% od ukupnog budžeta namenjenog Ministarstvu odbrane (Tabela 1). Da stvar bude još gora, samo mali deo novca koji se odvaja za civilnu odbranu namenjen je za opremu, tekuće popravke i održavanje (svega 2.000.000 dinara u 2020 godini). Treba reći da se ovako mala ulaganja u civilnu odbranu dešavaju uprkos činjenici da budžet namenjen odbrani svake godine stalno raste, i da je 2019. godine Srbija na odbranu izdvajala čak 5.4% svog BDP-a, po čemu je na prvom mestu u regionu. U porastu je prethodnih godina bio ne samo ukupan budžet za odbranu već i deo budžeta koji je izdvajan na modernizaciju naoružanja (sa 3.8% 2014. na 11.8% 2019. godine). Dobar deo tog novca je otišao na kupovinu skupocenog naoružanja koje je namenjeno prvoj misiji vojske. Na primer, iako je cena koju je Srbija morala da plati za ruski raketni PVO sistem Pancir S1 tajna, procenjuje se da je on koštao oko 8 milijardi dinara. To je pet puta više sredstava nego što je ukupno uloženo u sektor civilne odbrane od 2016. godine do danas!

Tabela 1: Budžet Ministarstva odbrane Republike Srbije i sredstva namenjena civilnoj odbrani

	2016	2017	2018	2019	2020
Ukupan budžet MO	55.788.602.000	58.867.536.000	70.484.263.000	95.058.946.000	92.431.451.000
Sredstva za civilnu odbranu (% budžeta za odbranu)	10.100.000 (0.018%)	1.321.603.000 (2.245%)	72.100.000 (0.102%)	51.253.000 (0.053%)	13.500.000 (0.01%)

Ka paradigmatškoj promeni

Iako su donosioci političkih odluka u Srbiji godinama unazad zanemarivali treću misiju vojske, čim je proglašena pandemija oni su ne samo usvojili štetnu militarističku retoriku, već su i vojsci dali preširok spektar zadataka tokom vanrednog stanja, zaobilazeći pritom civilne strukture za reagovanje i odlučivanje u vanrednim situacijama. Iako je vojska, kao i ostatak društva, odgovorno pristupila sprovođenju mnogih od ovih zadataka, za neke od njih ona nije u potpunosti opremljena ni obučena.

Deo uzroka zanemarivanja civilnih, ali i vojnih kapaciteta za reagovanje u katastrofama kao što je pandemija COVID-19, nalazi se i u paradigmatičkom shvatanju nacionalne bezbednosti. Prema ovom shvatanju koje je dominantno u Srbiji (kao i u mnogim drugim državama) prednost se daje nacionalnim interesima, poput teritorijalnog integriteta i suvereniteta, a zanemaruje se ljudska bezbednost u koju spadaju briga za ljudska prava i slobode, javno zdravlje, ekonomsku i socijalnu sigurnost, zdravu životnu sredinu i opšte blagostanje pojedinca. Kada je dominantno takvo shvatanje nacionalne bezbednosti, onda ne treba da čudi što politika odbrane privileguje prvu misiju vojske, dok se sistematski zanemaruju druge pretnje zbog kojih nam je takođe potrebna vojska kao podrška civilnim vlastima.

Vojska služi za odbranu od ugrožavanja spolja i tako će ostati i ubuduće. Ipak, promena strategijskog okruženja nalaže prilagođavanje oružanih snaga novim, a posebno ne vojnim bezbednosnim izazovima. Pandemiju COVID-19 je moguće posmatrati kao generalnu probu za ono što nas čeka u 21. veku sa nezaustavljivim klimatskim promenama koje će biti multiplikator svih ostalih kako vojnih tako i nevojnih rizika i pretnji. Ovo je zato odlična prilika da izvučemo pouke i kao društvo promislimo kakvu bezbednost želimo i za šta će nam sve biti potrebne oružane snage u 21. veku.

Prvobitno objavljeni tekst možete pročitati [ovde](#).