

# 1. Vojska Srbije

*Dorđe Popović*

Nastanku Vojske Srbije (VS, 2006) prethodile su brojne promene u političkoj i vojnoj konfiguraciji na prostorima bivše Jugoslavije, odnosno na prostorima Zapadnog Balkana. Podsetimo da je ona postala moguća tek nakon raspada Državne zajednice Srbija i Crna Gora. Bila je to, međutim, samo poslednja etapa mnogo ranije započetog složenog procesa. Pre toga je, na početku yu-ratova, iz Jugoslovenske Narodne Armije (JNA, 1941–1992) stvorena Vojska Jugoslavije (VJ, 1992–2003), koja je potom u skladu sa promenom prirode političke zajednice preimenovana u Vojsku Srbije i Crne Gore (VSCG). Ova poslednja je pak pod tim imenom delovala samo tri godine (2003 – 2006).

Utoliko je nesporno to da je Vojska Srbije naslednik svih ključnih, socijalnih i profesionalnih, obeležja svojih prethodnica. Odatle su tokovi i dometi njene reforme bili i još uvek jesu u znatnoj meri uslovljeni prirodom i sadržajem (po ratnog nasleđa (srpskih) vojski koje su joj prethodile. U ništa manjoj meri ovi su dometi zavisili od tempa i dometa, pa time i od teškoća, konsolidacije demokratije u Srbiji nakon svrgavanja režima Slobodana Miloševića (oktobar 2000). U skladu sa tim, i reforme koje su se tokom ove dve godine dogodile u Vojsci Srbije treba posmatrati i analizirati kao nastavak ranije započetih ili (ne)ostvarenih promena u VJ i VSCG. Kao što se, uostalom, i tekući zastoji u reformi VS dobrim delom mogu objasniti tek na osnovu analize propusta i razloga za (ne)činjenje onih koji su posle 2000. godine vladali Srbijom, SRJ i SCG. Odatle su tokom poslednjih osam godina promene u Vojsci (vojskama) bile pod snažnim uticajem političkih potresa u Srbiji i bivstvovanju u zajednici sa Crnom Gorom. Ne čudi, stoga, to da je pristup (novih) vladajućih elita reformi zatečene vojske sve vreme i presudno zavisio od njihovih dnevno-političkih potreba i interesa. Da bude teže, sve se to odvijalo u postkonfliktnom i postautoritarnom kontekstu. Zahvaljujući svemu tome, reforma Vojske je dugo bila usporena, pored ostalog, i zbog manjka jasnih ustavnih i zakonskih odredbi kojima bi valjano bili uređeni njen položaj, misije i zadaci. Dodajmo tome i činjenicu da civilni lanac komandovanja vojskom nije bio precizno utvrđen, kao i činjenicu da je ona u praksi bila van domašaja demokratske civilne kontrole. Izložene sumarne nalaze ćemo detaljnije objasniti i dokumentovati u prvom delu ovog teksta. To bi trebalo da nam omogući da u drugom delu, primenom postupka za merenje reforme koji

je utvrđen u Projektu, utvrdimo i ocenimo domete u reformi Vojske Srbije od 2006. godine do danas.

## Nasleđe Vojske Srbije

Jedan od najznačajnijih faktora koji utiču na reformu Vojske Srbije čini njeno nasleđe. Postoje dve dimenzije tog nasleđa: postkonfliktno i postautoritarno. Teško bi bilo reći koja od te dve dimenzije više utiče, kao i kako utiče na njenu reformu. Ono što se zasigurno može tvrditi je da specifičnosti reforme Vojske Srbije treba tražiti u njenoj neposrednoj prošlosti, odnosno u njenom ratnom nasleđu, iako Srbija nikada zvanično nije učestvovala u sukobima koji su u poslednjoj deceniji dvadesetog veka potresali Zapadni Balkan. Stoga, nakon pomenutih sukoba nikada nije izveden bilans stanja i nikada nije utvrđeno zašto su i kako su u njima učestvovala prethodnice Vojske Srbije. Zbog toga se još manje zna u kojoj su meri i kako su ove činjenice uticale na njenu reformu.

Mada je krajem 80-ih godina prošlog veka bila najbrojnija vojska u Jugoslovenskoj Evropi<sup>113</sup> i oružani stub jugoslovenskog društva, JNA se početkom 1991. godine našla u nezavidnoj poziciji. Zemlja koju je ona trebalo da štiti počela je da se raspada. Da situacija bude teža, tadašnji vojni vrh je u tom procesu imao jednu od vodećih uloga. Srpski režim je, u saradnji sa čelnim generalima, zloupotrebio vojsku, gurajući je u konflikt koji je poništio samu svrhu njenog postojanja. Ne čudi, stoga, to da je JNA na kraju okrenula oružje protiv građana koje je trebalo da brani.<sup>114</sup> To je bio rat koji je bio izgubljen na samom početku.

Kada se jugoslovenska država raspala, JNA je *de facto* postala srpska vojska. Međutim, ona nije ostala jedinstvena oružana sila, nego se razdelila na tri vojske: Vojsku Jugoslavije, Vojsku Republike Srpske Krajine – vojsku Srba u Hrvatskoj – i Vojsku Republike Srpske – vojsku Srba u Bosni. Ovo ratno pregrupisanje nije donelo i neophodnu reformu. Tadašnji vrh VJ je komunističku ideologiju zamenio nacionalističkom i stavio se pod neformalnu komandu Slobodana Miloševića, koji je posredstvom odanih generala kontrolisao vojsku.<sup>115</sup>

Međutim, Slobodan Milošević se nikada u potpunosti nije pouzdao u vojsku. Iako je kontrolisao vojni vrh, on nikada nije mogao biti siguran u odanost nižih oficirskih kadrova. Zbog toga je odlučio da stvori oružane snage koje će mu

<sup>113</sup> Prema podacima Međunarodnog instituta za strategijske studije, u periodu između 1990. i 1991. godine JNA se sastojala od 180.000 ljudi, od kojih je bilo 101.400 regruta. U svom arsenalu je imala 1.850 tenkova, preko 2.000 komada različitog artiljerijskog naoružanja, 4 fregate, 15 raketnih čamaca, 14 torpednih i 30 patrolnih čamaca, 25 obalnih baterija, 455 borbenih i aviona za obuku, 198 helikoptera... Za više informacija pogledati *The Military Balance 1990-1991* (London: IISS, 1991).

<sup>114</sup> Više o ratnoj ulozi JNA u: Miroslav Hadžić, *Sudbina partijske vojske* (Beograd: Samizdat B92, 2001).

<sup>115</sup> Ljubodrag Stojadinović, *Reforma vojske i ideologija* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2004).

biti potpuno lojalne. Okrenuo se policiji i tajnim službama koje je militarizovao, kako uvođenjem opreme i činova, tako i sprovođenjem obuke. Ubrzo su pojedine formacije u sastavu policije i službi bezbednosti postale mnogo opremljenije i obučnije od formacija same vojske.<sup>116</sup>

Kada je 1997. godine postao predsednik Savezne Republike Jugoslavije, Slobodan Milošević je i formalno preuzeo komandu nad vojskom. Nedugo zatim, Jugoslavija ulazi u sukob sa NATO savezom, najmoćnijom vojnom alijansom na svetu. Slobodan Milošević se tada okreće vojsci koja je imala presudnu ulogu u odbrani zemlje. Nakon tri meseca žestokog bombardovanja, režim je morao da kapitulira. Iako su Slobodan Milošević i ljudi u vrhu režima pokušavali da ovaj poraz predstave kao pobedu, apsolutno je bilo jasno da su srpske snage poražene i da su morale da napuste teritoriju Kosova, na koju su ušle snage NATO saveza da bi se tu zadržale do danas.

Vojni vrh je 5. oktobra 2000. godine odlučio da ne interveniše i ne upotrebi silu protiv demonstiranja iako mu je to bilo naređeno. Generali su procenili da nema smisla braniti već srušen režim, nadajući se da bi nakon demokratskih promena možda mogli da zadrže svoje položaje ukoliko budu pokazali lojalnost novoj vlasti. Ova taktika je donekle urodila plodom, prevashodno u slučaju načelnika Generalštaba Nebojše Pavkovića, koji je ostao na tom položaju dve godine nakon demokratskih promena.

Nova demokratska vlast je, nažalost, pokazala da nije spremna za to da upravlja sektorom bezbednosti, a ni vojskom kao njegovim najvećim delom. Reforma ovog sektora nije bila prioritet nove Vlade, pa se čak ni u izjavama novih odlučilaca nije išlo mnogo dalje od izgovaranja deklarativnih tvrdnji o tome da je zemlji potrebna manja, moderna, opremljenija i efikasnija vojska. Vlada nije imala unapred pripremljen set dugoročnih i kratkoročnih mera kojima bi se sprovela korenita reforma vojske.<sup>117</sup>

## Ustavni položaj

Jedan od ključnih preduslova za sprovođenje reforme vojske predstavlja jasno regulisanje njenog položaja u političkoj zajednici i u sistemu. Ustav kao najviši pravni akt postavlja okvir za utvrđivanje položaja vojske, ali predstavlja i vezu sa politikom koja upravlja vojskom.

Misije i zadaci vojske su obično propisani ustavom, a onda bliže definisani i dalje razrađeni u zakonima o vojsci i odbrani. Tako je Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine propisivao da Vojska Jugoslavije brani suverenost,

<sup>116</sup> Filip Švarn, „Jedinica: neispričana priča o Crvenim beretkama,” B92, <http://www.b92.net/specijal/jedinica> (pristupljeno Jul 18, 2008).

<sup>117</sup> Miroslav Hadžić, *Sudbina partijske vojske* (Beograd: Samizdat B92, 2001), 211–214.

teritoriju, nezavisnost i ustavni poredak.<sup>118</sup> Ovu donekle jasnu formulaciju<sup>119</sup> je, nakon nastanka Državne zajednice Srbija i Crna Gora, u Ustavnoj povelji zamenila prilično široka i nejasna formulacija, po kojoj Vojska Srbije i Crne Gore ima zadatak da brani zemlju u skladu sa Ustavnom poveljom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile.<sup>120</sup> Ova formulacija preneti je i u novi Ustav Republike Srbije iz 2006. godine.<sup>121</sup> Međutim, nekoliko meseci pre usvajanja Ustava, Ministarstvo odbrane je usvojilo Strategijski pregled odbrane koji precizno definiše misije i zadatke Vojske Srbije, tako da je danas ova materija znatno bolje regulisana. Misije Vojske Srbije su: (1) odbrana Republike Srbije od vojnih izazova, rizika i pretnji bezbednosti odvrćanjem oružanog ugrožavanja, odbranom teritorije i odbranom vazdušnog prostora; (2) učestvovanje u izgradnji i očuvanju mira u regionu i svetu, i to učestvovanjem u međunarodnoj vojnoj saradnji, učestvovanjem u mirovnim operacijama i učestvovanje u sistemu kolektivne odbrane i (3) pružanje podrške civilnim vlastima prilikom suprotstavljanja nevojnim pretnjama bezbednosti, i to pružanje podrške tokom suprotstavljanja terorizmu i organizovanom kriminalu i podrške u slučaju da dođe do prirodnih nepogoda i industrijskih i drugih katastrofa.<sup>122</sup>

Iako je najvažniji, ustav je samo jedan od pravnih akata kojim je regulisan položaj vojske. Odlučujući značaj za regulisanje ovog položaja imaju zakoni o odbrani i vojsci. Zakoni iz ove oblasti koji su važili sve do kraja 2007. godine doneti su 1994. godine za vreme Miloševićeve vladavine. Osim toga što je Vojska Jugoslavije, koja je formirana 1992. godine, u to vreme već dve godine funkcionisala van zakonskog okvira, ovi zakoni nisu bili u skladu sa osnovnim načelima demokratske civilne kontrole vojske i bili su odavno prevaziđeni. Sve doskora politički odlučioici su očigledne nedostatke ovih zakonskih rešenja pokušavali da isprave donošenjem niza uredbi, umesto usvajanjem novih i modernih zakona iz ove oblasti. Najbolji primer toga je uvođenje civilne službe za prigovarače savesti, koju je Savet ministara Državne zajednice odobrio uredbom iz 2003. godine, a koja nije bila predviđena ni Ustavnom poveljom ni tada važećim zakonima o odbrani i vojsci.

Domaća, kako stručna, tako i šira javnost dugo je očekivala donošenje novih zakona o odbrani i vojsci. Dalja reforma vojske, sa zakonima koji datiraju iz devedesetih godina, bila je onemogućena. Najbolji dokaz za to je pristupanje Srbije programu „Partnerstvo za mir“. Postojeća zakonska rešenja nisu predviđala mogućnost bezbednosnih integracija, pogotovo ne u programe NATO saveza. Novi zakoni, za koje se pre može reći da predstavljaju izmene i dopune zatečenih

<sup>118</sup> *Ustav Savezne Republike Jugoslavije*, čl. 133, Službeni list SRJ, br. 1/92.

<sup>119</sup> Zaštita ustavnog poretka je formulacija koja je preuzeta iz Ustava SFRJ, a koja nikada nije bila dovoljno precizna i koja je često bila osnov zloupotrebe vojske u političke svrhe.

<sup>120</sup> *Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora*, čl. 55, Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 1/2003.

<sup>121</sup> *Ustav Republike Srbije*, čl. 139, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

<sup>122</sup> *Vojska Srbije*, <http://www.vojska.mod.gov.yu>.

zakona nego potpuno nova rešenja, ipak više odgovaraju postojećoj situaciji u vojsci i ne predstavljaju prepreku za sprovođenje dalje reforme.

## Demokratska civilna kontrola

Uspostavljanje demokratske civilne kontrole nad državnim aparatima sile, pa samim tim i nad vojskom, predstavlja jednu od najznačajnijih pretpostavki za uspešnu reformu sektora bezbednosti. Često smo u bližoj prošlosti bili svedoci situacija u kojima je politička elita pokušavala da uspostavi kontrolu nad vojskom i da je na taj način zloupotrebi. Takođe, postojale su situacije u kojima se vojska mešala u dnevnu politiku i pokušavala da se nametne kao najmoćnija sila u državi. Da bi bilo kakva vrsta mešanja bila sprečena, neophodno je pravnim putem implementirati demokratsku civilnu kontrolu nad vojskom.

Pre 5. oktobra 2000. godine ne može se govoriti o bilo kakvom obliku demokratske kontrole nad vojskom. Ova kontrola jeste bila civilna, ali je isključivo bila u rukama režima. Demokratska civilna kontrola je prvi put uvedena Ustavnom poveljom Državne zajednice SCG 2003. godine.<sup>123</sup> Međutim, iako je deklarativno propisala to da je Vojska Srbije i Crne Gore pod ovom vrstom kontrole, Ustavna povelja nije ponudila instrumente i mehanizme kojima bi ona bila primenjivana. Ako u vidu imamo to da je tada još uvek važno zakonodavstvo iz Miloševićevog perioda, onda je jasno da demokratska civilna kontrola nije primenjivana, već samo proklamovana.

Identična je situacija bila prilikom usvajanja novog Ustava Republike Srbije 2006. godine. Rešenje iz Ustavne povelje je bukvalno preneto u novi Ustav. Tek krajem 2007. godine, kada je donet novi Zakon o Vojsci Srbije, demokratska civilna kontrola je preciznije regulisana. Ovaj Zakon sadrži odredbu po kojoj demokratsku i civilnu kontrolu vojske vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, kao i građani i javnost.<sup>124</sup> Do ovakvog rešenja došlo se nakon velikog pritiska civilnog društva na zakonodavce, a samo rešenje garantuje to da će ova vrsta kontrole sve više biti na agendi, ako ne države, a onda civilnog društva. Smisao demokratske civilne kontrole nad vojskom je upravo u tome da građani kao nosioci suvereniteta u svakoj državi, a ne manje važno i kao finansijeri sektora bezbednosti, imaju pravo da znaju na koji se način i za koje svrhe koristi njihov novac.

U sklopu demokratske civilne kontrole vojske, neophodno je precizno odrediti lanac komandovanja, kako civilni, tako i vojni. Ustav SRJ je, na primer, propisivao to da vojskom komanduje predsednik države, kako u ratu, tako i u miru, u

<sup>123</sup> Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora, čl. 54, Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 1/2003.

<sup>124</sup> Zakon o Vojsci Srbije, čl. 29, Službeni glasnik RS, br. 116–07.

skladu sa odlukama Vrhovnog saveta odbrane.<sup>125</sup> Ustavna povelja je pak vrhovnu komandu nad vojskom poverila kolektivnom telu – Vrhovnom savetu odbrane.<sup>126</sup> Veliki problem u oba ova slučaja predstavlja to što predsednik, odnosno Vrhovni savet odbrane, nije nikome odgovoran za svoj rad. Novim Ustavom Republike Srbije predviđeno je da vojskom komanduje isključivo predsednik Republike.<sup>127</sup> Ovo rešenje umnogome pojednostavljuje lanac komandovanja, ali još uvek ne predviđa odgovornost predsednika za komandovanje vojskom.

Jedan od rezultat reforme vojske u Srbiji i njenog stavljanja pod demokratsku civilnu kontrolu predstavlja i potčinjavanje Generalštaba Ministarstvu odbrane. Sve do 2004. godine, kada je Vrhovni savet odbrane doneo ovakvu odluku, Ministarstvo odbrane je bilo potpuno isključeno iz komandnog lanca i isključivo se bavilo administrativnim poslovima koji su se ticali vojske. Stvarnu komandu nad vojskom imao je Generalštab i zbog toga je mesto njegovog načelnika oduvek bilo veoma važno donosiocima političkih odluka.

## Reforma vs. reorganizacija

Kada se govori o dometima reforme vojske, vrlo se često ističu primeri njene reorganizacije, koja je zapravo samo jedan deo reforme. Vojska Srbije je prilično uspešno prošla fazu reorganizacije, čiji su rezultati vidljivi. Najbolji primer rezultata ove reorganizacije predstavlja Generalštab koji sada obuhvata združenu operativnu komandu. Prema projektovanoj strukturi Vojsku Srbije će do 2015. godine činiti 15% oficira, 25% podoficira, 45% vojnika i 15% civila. Takođe, predviđeno je da će za vojni budžet biti izdvajano 2,4% bruto društvenog proizvoda Srbije. U ovom periodu Vojska Srbije biće organizovana na tri nivoa: strategijskom, operativnom i taktičkom. Strategijski nivo obuhvata Generalštab sa Združenom operativnom komandom. Na operativnom nivou se organizuju komande vidova – kopnene vojske, vazduhoplovstva i protivvazduhoplovne odbrane. Na taktičkom nivou postojaće brigadne komande.<sup>128</sup>

Međutim, postoje drugi, važniji elementi reforme vojske, koji još uvek nisu u potpunosti primenjeni u Srbiji. Pored već pomenute demokratske civilne kontrole, jedan od proklamovanih ciljeva reforme Vojske Srbije jeste i njena postepena profesionalizacija. Strategijskim pregledom odbrane iz 2006. godine predviđeno je da do 2010. godine srpska vojska bude svedena na 21.000 profesionalnih pripadnika. U međuvremenu, broj trupa će biti postepeno smanjivan, uporedo sa smanjivanjem i zamenom nepotrebne zastarele opreme i naoružanja, kao i

<sup>125</sup> *Ustav Savezne Republike Jugoslavije*, čl. 135, Službeni list SRJ, br. 1/92.

<sup>126</sup> *Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora*, čl. 56, Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 1/2003.

<sup>127</sup> *Ustav Republike Srbije*, čl. 112, Službeni glasnik, br. 98/06.

<sup>128</sup> *Strategijski pregled odbrane*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.

uporedo sa reorganizacijom koja je u skladu sa NATO standardima. Predviđeni broj vojnika u mirnodopskim uslovima zahvata od 0,2% do 0,4% ukupne populacije, dok bi za vreme rata taj broj bio tri puta veći.<sup>129</sup>

Nepostojanje Strategije nacionalne bezbednosti, kao i Strategije odbrane koja bi proistekla iz ovog najvažnijeg strateškog dokumenta predstavlja još jedan od bitnih, a možda i najvažnijih, nedostataka reforme srpske vojske. Ovi dokumenti bi dali okvir i trasirali put reforme sektora bezbednosti u skladu sa spoljno-političkom orijentacijom zemlje. Međutim, razvoj koncepta nacionalne bezbednosti predstavlja zadatak političkih elita, i to je jedan od prvih koje bi nova srpska vlada trebalo da obavi. Do sada su postojali samo nacrt Strategije nacionalne bezbednosti koji je sačinio tim okupljen oko predsednika Borisa Tadića i nacrt koji je sačinio tim okupljen oko bivšeg premijera Vojislava Koštunice.<sup>130</sup> Da li će neki od ova dva predloga konačno biti usvojeni ili će ipak biti pronađeno neko novo rešenje, koje bi za razliku od postojećih rešenja bilo stavljeno na javnu raspravu, ostaje da se vidi.

## TEMPO I DOMETI REFORME <sup>131</sup>

149

# Reprezentativnost

## Zastupljenost žena

Rodna ravnopravnost predviđena je Ustavom Republike Srbije koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu<sup>132</sup> i koji predviđa da svi građani pod jednakim uslovima mogu da stupaju na javne funkcije<sup>133</sup>, kao i to da su svima pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta.<sup>134</sup> Takođe, Zakon o Vojsci Srbije naglašava da se sve odredbe tog Zakona podjednako odnose na osobe ženskog i muškog pola.<sup>135</sup> Nažalost, ne postoje posebne sistemske mere koje bi podsticale rodnu ravnopravnost u Vojsci Srbije i sistemu odbrane.

<sup>129</sup> Strategijski pregled odbrane

<sup>130</sup> „Nacrt strategije bezbednosti,“ B92, [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=10&dd=11&nav\\_id=215021&nav\\_category=11](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=10&dd=11&nav_id=215021&nav_category=11) (pristupljeno Jul 18, 2008).

<sup>131</sup> Podaci neophodni za ocenu tempa i dometa reforme Vojske Srbije pribavljeni su u Ministarstvu odbrane Republike Srbije uz pomoć Vidaka Anđelića.

<sup>132</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 21, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

<sup>133</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 53.

<sup>134</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 60.

<sup>135</sup> Zakon o Vojsci Srbije, čl. 11, Službeni glasnik RS, br. 116/07.



Ukupan broj žena u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije iznosi 18,05% ukupnog broja zaposlenih. Od toga, 17,46% čine žene zaposlene u svojstvu civilnih lica, dok je samo 0,6% žena u uniformi. Broj žena profesionalnih vojnih lica u sistemu odbrane iznosi 171, i to: 15 oficira, 29 podoficira i 127 profesionalnih vojnika.<sup>136</sup> Razlog ovako malog broja žena u sistemu odbrane bila je doskora važeća odredba Zakona o Vojsci Jugoslavije, koja je predviđala to da profesionalni vojnik može postati samo lice koje je, između ostalog, odslužilo vojni rok.<sup>137</sup> Zakon o Vojsci Srbije otklonio je ovu smetnju.<sup>138</sup> Danas su izjednačeni uslovi za prijem u profesionalnu vojnu službu, postoje ista pravila odevanja, a iste su i plate i druga novčana primanja. Takođe, žene u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije najviše rade u administrativnom sektoru, a najmanje ih je na rukovodećim položajima. Tako u administrativnom sektoru sistema odbrane radi 23,94% žena, a u operativnom sektoru 17,7%. Od toga, 22,17% žena radi na izvršilačkim poslovima, dok je na rukovodećim poslovima zaposleno samo 3,09%.<sup>139</sup>

Ozbiljnije pristupanje afirmaciji rodne ravnopravnosti u Vojsci Srbije vezano je za održavanje međunarodne konferencije "Žene u vojsci", koju je Ministarstvo odbrane zajedno sa misijom OEBS u Srbiji organizovalo 2006. godine. Godinu dana kasnije, prvi put u istoriji postojanja vojnog školstva, Ministarstvo odbrane Republike Srbije je u konkursu za prijem kandidata iz građanstva u Vojnu akademiju dalo mogućnost osobama ženskog pola da konkurišu, odnosno da upišu Vojnu akademiju. U školskoj 2007/2008. godini Vojna akademija primila je 30 devojaka na redovno školovanje.<sup>140</sup> Predočeni podaci ukazuju na to da je učinjen napredak u afirmaciji rodne ravnopravnosti u Vojsci Srbije. I pored toga, navedeni statistički podaci govore da trenutno stanje rodne ravnopravnosti u sistemu odbrane još uvek nije na zadovoljavajućem nivou.

## Ocena: 2,5 (dva i po)

### Zastupljenost nacionalnih manjina

Ustavom Republike Srbije zagantovana je ravnopravnost svih građana, bez obzira na njihovu etničku pripadnost. To znači da se na sve pripadnike Voj-

<sup>136</sup> *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektor za ljudske resurse, Uprava za kadrove, int. br. 5734-1 od 28. 5. 2008.*

<sup>137</sup> *Zakon o Vojsci Jugoslavije, čl. 21, Službeni list SRJ, br. 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/2002 i 37/2002 – dr. zakon i Službeni list SCG, br. 7/2005.*

<sup>138</sup> *Zakon o Vojsci Srbije, čl. 39, Službeni glasnik RS, br. 116/07.*

<sup>139</sup> *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektor za ljudske resurse, Uprava za kadrove, int. br. 5734-1 od 28. 5. 2008.*

<sup>140</sup> „Školovanje devojaka,” *Vojna Akademija*, <http://www.va.mod.gov.yu/cms/view.php?id=1831> (pristupljeno Jul 24, 2008).



ske Srbije, bez obzira na njihovu etničku pripadnost, podjednako primenjuju kriterijumi odlučivanja o prijemu i napredovanju u službi. Ovi kriterijumi zasnivaju se isključivo na kvalifikovanosti i ostalim pokazateljima uspešnog obavljanja dužnosti. Međutim, ne postoje druge norme i olakšice, koje dodatno podstiču i afirmišu srazmernu zastupljenost pripadnika etničkih manjina u Vojsci i sistemu odbrane. Podatak o tome da se od svih pripadnika Vojske Srbije njih 91,21% izjasnilo kao Srbi, govori u prilog ovoj tvrdnji i ukazuje na potrebu usvajanja posebnih sistemskih mera kojima bi se u dogledno vreme postigla srazmerna zastupljenost pripadnika etničkih manjina u sistemu odbrane.<sup>141</sup>

**Ocena: 2 (dva)**

## Transparentnost

### Opšta transparentnost

Obraveza Ministarstva odbrane da osigura slobodan pristup informacijama uređena je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ministar odbrane je unutar Pravne uprave Sekretarijata Ministarstva odredio lica koja postupaju po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.<sup>142</sup> Takođe, Ministarstvo je sačinilo i Informator o radu koji je dostupan na sajtu Ministarstva.<sup>143</sup> Informacije se klasifikuju, čuvaju i arhiviraju prema propisima o kancelarijskom poslovanju u Vojsci Srbije. Procedura za dobijanje podataka od javnog značaja regulisana je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>144</sup>

Za klasifikovanje podataka se u Ministarstvu odbrane primenjuje Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štiti primenom posebnih

<sup>141</sup> *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektor za ljudske resurse, Uprava za kadrove, int. br. 5734-1 od 28. 5. 2008.*

<sup>142</sup> „Postupak po Zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja,“ *Ministarstvo Odbrane Republike Srbije*, <http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/8.php> (pristupljeno Sep. 4, 2008).

<sup>143</sup> „Informator o radu Ministarstva odbrane,“ *Ministarstvo odbrane Republike Srbije*, [http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/inf\\_index.php](http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/inf_index.php) (pristupljeno Jul 25, 2008).

<sup>144</sup> *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, čl. 15, Službeni glasnik RS, br. 120/04.

mera bezbednosti.<sup>145</sup> Takođe, primenjuje se i Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje podataka o Vojski Jugoslavije koji predstavljaju vojnu tajnu, stepen vojne tajne i mere njihove zaštite.<sup>146</sup> Pomenuti podzakonski akti su danas dosta zastareli. Stoga bi posebnim zakonom trebalo ponovo regulisati materiju klasifikacije, ali i deklasifikacije podataka, čime bi ona bila jedinstveno regulisana, te bi podjednako važila za sve državne organe.

Najzad, Ministarstvo odbrane dužno je da na primeren način, u prostorijama u kojima radi sa strankama, obaveštava stranke o njihovim pravima, obavezama i načinu ostvarivanja prava i obaveza, kao i o svom delokrugu rada, organu državne uprave koji nadzire njihov rad i načinu kontaktiranja. Ministarstvo mora stranke obavestiti i o drugim podacima bitnim za javnost rada i odnose sa strankama, kao i pružiti informacije telefonom i drugim sredstvima veze kojima je tehnički opremljeno.<sup>147</sup>

Prema Godišnjem izveštaju Povereniku za informacije od javnog značaja za 2007. godinu, bilans zahteva za dobijanje podataka od javnog značaja podnetih Ministarstvu odbrane iznosi: ukupno podnetih zahteva je bilo 23, potpuno ili delimično usvojeno je 16 zahteva, 2 zahteva su odbačena, a 5 ih je odbijeno.<sup>148</sup>

## Ocena: 3 (tri)

### Finansijska transparentnost

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu su za finansiranje odbrane predviđena sredstva u visini od 65.069.033.000 dinara. To iznosi 10,2% ukupnog budžeta, odnosno 2,4% projektovanog bruto domaćeg proizvoda. Takođe, budžetom su predviđeni i prihodi u iznosu od 944.028.000 dinara koje Ministarstvo odbrane samo ostvaruje, kao i prihodi od prodaje vojne imovine u iznosu od 833.904.000 dinara.<sup>149</sup> Iako su u Zakonu o budžetu navedene stavke prema kojima se raspodeljuje budžet Ministarstva odbrane, ove odrednice su opšte, nedovoljno precizne i ne omogućavaju pravi uvid u način na koji Ministarstvo alokira finansijska sredstva namenjena odbrani. Informacije o jednom delu budžeta odbrane svakako moraju ostati nedostupne javnosti zbog speci-

<sup>145</sup> Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štiti primenom posebnih mera bezbednosti. Službeni list SRJ, br. 54/94.

<sup>146</sup> Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje podataka o Vojski Jugoslavije koji predstavljaju vojnu tajnu, stepen vojne tajne i mere za njihovu zaštitu, Službeni vojni list, br. 22/01.

<sup>147</sup> Zakon o državnoj upravi, čl. 79, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 101/07.

<sup>148</sup> „Informator o radu Ministarstva odbrane,“ Ministarstvo odbrane Republike Srbije, [http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/inf\\_index.php](http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/inf_index.php) (pristupljeno Jul 25, 2008).

<sup>149</sup> Zakon o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu, Službeni glasnik RS, br. 123/07.

fičnosti samog sistema, ali informacije o ostatku budžeta moraju biti transparentnije prikazane. Treba primetiti da je budžet Vojnoobaveštajne agencije, jedne od dve vojne službe bezbednosti koje se uz Inspektorat odbrane posebno finansiraju iz budžeta Republike Srbije, veći od budžeta Ministarstva odbrane.<sup>150</sup> Razlozi zbog kojih je to tako ne vide se iz stavki budžeta prema kojima se ova sredstva alociraju.

Činjenica da je Vojska u potpunosti vratila sve dugove nasleđene iz prethodnog perioda predstavlja jedan od pozitivnih učinaka Ministarstva odbrane. Možemo reći da će izmirenje dugova ubuduće predstavljati značajnu finansijsku olakšicu za vojsku, imajući u vidu da je u toku 2007. godine samo na kamate dugovanja potrošeno 500 miliona dinara.<sup>151</sup> Mada, javnosti je ostalo nepoznato iz kojih izvora su ova sredstva pribavljena, te da li su za tu svrhu, po kojoj proceduri i na čiji račun (štetu) vršene preraspodele dobijenog budžeta.

Iako je finansijsko poslovanje uređeno pravnim propisima, ne postoje mogućnosti za valjanu kontrolu. Što se tiče procedura za javne nabavke, postoji nekoliko nivoa na kojima su one regulisane. Nadležnost za nabavku pokretnih stvari i usluga u Ministarstvu odbrane regulisana je Odlukom o ovlašćenjima za raspolaganje novčanim sredstvima, nabavku pokretnih stvari i usluga i raspolaganje pokretnim stvarima u MO i VSCG. Ova odluka predviđa to da je za nabavku ovih stvari i usluga nadležna Uprava za snabdevanje Ministarstva odbrane.<sup>152</sup>

Materijalna sredstva se u Vojsci Srbije nabavljaju po proceduri propisanoj Zakonom o javnim nabavkama Republike Srbije.<sup>153</sup> Nadležnost za vršenje nabavki u Ministarstvu odbrane nije određena prema vrednosti nabavke, već prema vrsti sredstava i usluga, pa su ove nabavke u nadležnosti organizacijskih jedinica.<sup>154</sup> Poseban slučaj čine javne nabavke male vrednosti.<sup>155</sup> Postupak javne nabavke male vrednosti svaki naručilac reguliše svojim internim aktom.<sup>156</sup> Ministarstvo odbrane je proceduru za javne nabavke male vrednosti regulisalo posebnim pravilnikom.<sup>157</sup>

<sup>150</sup> *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu*

<sup>151</sup> „Prvih sto dana Ministarstva odbrane,” intervju Dragana Šutanovca dat RTS, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/Србија/22941/Првих+100+дана+Министарства+одбране.html> (pristupljeno Nov. 4, 2008).

<sup>152</sup> *Odluka o ovlašćenjima za raspolaganje novčanim sredstvima, nabavku pokretnih stvari i usluga i raspolaganje pokretnim stvarima u MO i VSCG*. Službeni vojni list, br. 21/05.

<sup>153</sup> *Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 39/02, 43/03, 55/04, 101/05.

<sup>154</sup> *Odluka o ovlašćenjima za raspolaganje novčanim sredstvima, nabavku pokretnih stvari i usluga i raspolaganje pokretnim stvarima u MO i VSCG*. Službeni vojni list, br. 21/05.

<sup>155</sup> Javne nabavke male vrednosti su nabavke čija procenjena vrednost iznosi između 270.000 i 2.700.000 dinara. *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu*, čl. 19, Službeni glasnik RS, br. 123/07.

<sup>156</sup> *Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije*, čl. 124, Službeni glasnik RS, br. 39/02, 43/03, 55/04, 101/05.

<sup>157</sup> *Pravilnik o javnim nabavkama male vrednosti*, Službeni vojni list, br. 29/07.

Zakon o javnim nabavkama propisuje to da se njegove odredbe ne odnose na nabavke naoružanja i druge nabavke koje su posebnim propisima određene kao poverljive.<sup>158</sup> Naoružanje i vojna oprema pribavljaju se prema proceduri koja je regulisana Uredbom o pokretnim stvarima za posebne namene. O pribavljanju ovih stvari odlučuje ministar odbrane, a postupak sprovodi komisija sačinjena od najmanje pet članova, koju obrazuje načelnik Uprave za snabdevanje. Poverljiva nabavka obavlja se neposrednim ugovaranjem.<sup>159</sup> Nažalost, ne postoji mogućnost kontrole poverljivih nabavki, što je do sada bilo izvor nekoliko korupcionaških afera u vojsci.<sup>160</sup>

Procedura ugovaranja usluga za potrebe Vojske Srbije ista je kao i procedura nabavke materijalnih sredstava i reguliše se Zakonom o javnim nabavkama. Izuzetak čine usluge poverljivog karaktera, na koje se primenjuje procedura iz Pravilnika o planiranju i materijalnom i finansijskom poslovanju u Saveznom ministarstvu za odbranu i Vojsci Jugoslavije, što znači da se ovim povodom organizuje javno nadmetanje.<sup>161</sup>

Osnovni problem koji postoji kod javnih nabavki u Ministarstvu odbrane jeste nepostojanje stalnog i preciznog izveštavanja javnosti o troškovima ovog sistema. Takođe, ne postoje javno dostupni podaci o nadzoru i kontroli finansijskog poslovanja Ministarstva odbrane, koje sprovode nadležni državni organi. To bi prevashodno trebalo da bude u nadležnosti Državne revizorske institucije, kojoj je Ustavom Republike Srbije dodeljeno to da kontroliše način trošenja sredstava svih budžeta.<sup>162</sup> Nažalost, skoro tri godine nakon osnivanja ove institucije nisu obezbeđeni uslovi za njen nesmetan rad, tako da ne postoji sistem-ska kontrola trošenja budžeta svih državnih organa, pa i Ministarstva odbrane.

## Ocena: 2,5 (dva i po)

<sup>158</sup> *Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije*, čl. 2, Službeni glasnik RS, br. 39/02, 43/03, 55/04, 101/05.

<sup>159</sup> *Uredba o pokretnim stvarima za posebne namene*, Službeni list SCG, br. 28/05.

<sup>160</sup> Poznatije afere su afera *Mile Dragić* i afera *Satelit*, čijim se akterima sudi za zloupotrebu službenog položaja i sklapanje ugovora štetnih po vojni budžet.

<sup>161</sup> *Pravilnik o planiranju i materijalnom i finansijskom poslovanju u Saveznom ministarstvu za odbranu i Vojsci Jugoslavije*, Službeni vojni list, br. 18/97, 22/98, 17/01, 22/02.

<sup>162</sup> *Ustav Republike Srbije*, čl. 92, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

# Participacija građana i njihovih udruženja

## Učestvovanje u kreiranju politike (strateškog i zakonskog okvira)

Zakon o državnoj upravi propisano je to da su svi državni organi, pa time i Ministarstvo odbrane, dužni da sredstvima javnog informisanja obavješavaju javnost o svom radu.<sup>163</sup> Takođe, Ministarstvo je dužno da, tokom pripreme zakona kojim se bitno menja pravni režim u oblasti odbrane i Vojske Srbije ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, sprovede javnu raspravu.<sup>164</sup> Ova obaveza je delom poštovana prilikom usvajanja Zakona o odbrani i Zakona o Vojski Srbije, čiji su nacrti bili objavljeni na sajtu Ministarstva. Problem je bio u tome što su nacrti ovih zakona prezentovani u avgustu mesecu, usred sezone godišnjih odmora, i što je za javnu raspravu bilo ostavljeno samo dva meseca. Ovakva prezentacija nacrta zakonskih rešenja izazvala je veliku pažnju, jer predstavlja novinu i pozitivan presedan koji će, verovatno, slediti i ostali državni organi koji čine sektor bezbednosti. Nacrt Zakona o odbrani, koji se nalazi na veb-stranici Ministarstva odbrane, pregledan je oko 75.000 puta.<sup>165</sup>

Da se učestvovanje građana u kreiranju bezbednosne politike Srbije i politike odbrane smatra nevažnim, potvrđuje i činjenica da je Ministarstvo odbrane odredilo da javna rasprava o nacrtima Strategije nacionalne bezbednosti RS i Strategije odbrane traje od 14. do 30. decembra 2008. godine. Istini za volju, treba zabeležiti i to da je Ministarstvo pozitivno odgovorilo na zahtev grupe nevladinih organizacija i produžilo trajanje javne rasprave do 31. januara 2009. godine.

Stavljanjem nacrta strategija i predloga zakona na javnu raspravu učinjen je presedan u radu državnih organa koji su deo sektora bezbednosti. Vidno je, međutim, da je potencijalnim učesnicima u raspravi po pravilu ostavljen kratak vremenski period, što u velikoj meri obesmišljava njenu svrhu.

**Ocena: 3 (tri)**

<sup>163</sup> *Zakon o državnoj upravi*, čl. 76, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 101/07.

<sup>164</sup> *Zakon o državnoj upravi*, čl. 77.

<sup>165</sup> „Obaveze Ministarstva odbrane iz delokruga javnog informisanja,” *Ministarstvo odbrane Republike Srbije*, <http://www.mod.gov.yu/cir/aktuelno/informator/10.php> (pristupljeno Jul 25, 2008).

## Učestvovanje u sprovođenju i evaluaciji (ocenjivanju) primene politike

Ministar odbrane je u martu 2008. godine doneo Smernice za strategiju komunikacije Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, koje je sačinila Uprava za odnose sa javnošću ovog Ministarstva. Ovaj dokument, koji sadrži viziju reforme Vojske Srbije do 2015. godine, sadrži i smernice za komuniciranje Ministarstva sa eksternom i internom javnošću. Dokument je donet radi javne afirmacije i boljeg razumevanja reformskih procesa u sistemu odbrane, kao i radi pridobijanja podrške građana za njihovo ostvarivanje i dovršavanje. Svojom strategijom, Ministarstvo je u glavne a eksterne ciljne grupe svrstalo medije, građane, stručnu javnost, mlade i lokalne zajednice. Donošenjem ovog dokumenta, Ministarstvo je istaklo svoju nameru da uspostavi transparentnu, proaktivnu, dvosmernu, jedinstvenu i konzistentnu komunikaciju sa najširoom javnošću. Strategija je obavezujuća za sve zaposlene u sistemu odbrane i konkretizovana je akcionim planom komunikacije koji se godišnje izrađuje.<sup>166</sup>

U komunikaciji sa eksternom javnošću Ministarstvo je posebnu pažnju posvetilo odnosu koji ima sa stručnjacima. Uspostavljena je saradnja sa organizacijama civilnog društva koje se bave ovom materijom, sa akademskom zajednicom i sa nezavisnim ekspertima. Ova saradnja je naročito bila intenzivna u periodu pre donošenja novih zakona o odbrani i o vojsci, u jesen 2007. godine. Niz rešenja na koje je stručna javnost ukazala tokom javne rasprave uvršteno je u konačnu verziju Zakona.<sup>167</sup>

Manje uspešna bila saradnja je prilikom izrade Nacrta strategije odbrane Republike Srbije, u proleće 2007. godine. Nacrt koji je Ministarstvo izradilo bio je prosleđen stručnim akademskim institucijama i organizacijama civilnog društva. Održan je bio čak i okrugli sto na kome su predstavnici ovih institucija predočili svoje komentare i izneli sugestije o predloženom tekstu. Međutim, nakon ovog sastanka svaki vid saradnje sa stručnom javnošću izvan Ministarstva odbrane bio je, po našim saznanjima, prekinut.

U Ministarstvu odbrane ne postoje posebne službe koje su isključivo zadužene za saradnju sa građanima. Kao deo uspostavljanja bolje saradnje sa građanima, a u skladu sa misijom Vojske Srbije po kojoj treba da pruža podršku civilnim vlastima u suprotstavljanju nevojnim pretnjama bezbednosti<sup>168</sup>, u Generalštabu je formirano Odeljenje za civilno-vojnu saradnju (J-9).<sup>169</sup> Zbog spe-

<sup>166</sup> *Smernice za strategiju komunikacije Ministarstva odbrane i Vojske Srbije*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, 2008.

<sup>167</sup> Više o tome u: Popović Đorđe, „Komentar nacrta Zakona o Odbrani i Vojski Srbije,“ *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7–8 (oktobar 2007–mart 2008): 120-131.

<sup>168</sup> *Strategijski pregled odbrane*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.

<sup>169</sup> Videti organizacionu šemu *Ministarstva odbrane Republike Srbije*, [http://www.mod.gov.yu/cir/organizacija/index\\_cir.php](http://www.mod.gov.yu/cir/organizacija/index_cir.php) (pristupljeno Jul 26, 2008).

cifične bezbednosne situacije, poseban akcenat stavljen je na unapređenje civilno-vojne saradnje na jugu Srbije, u Kopnenoj zoni bezbednosti, tako da je i u Vranju otvorena Kancelarija za civilno-vojnu saradnju.

**Ocena: 3 (tri)**

## Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor

### Kontrolna uloga izvršne vlasti

Ispunjeni su početni formalni uslovi za uspešnu kontrolu koju izvršna vlast vrši nad Vojskom Srbije. Da li se ona u praksi i primenjuje nije bilo moguće ustanoviti tokom ovog istraživanja. Predsednik Republike i Vlada Republike Srbije, odnosno njeno Ministarstvo odbrane predstavljaju izvršne organe vlasti koji imaju kontrolu nad Vojskom Srbije. Osim što komanduje vojskom u ratu i miru<sup>170</sup>, predsednik postavlja i razrešava načelnika Generalštaba uz prethodno dobijeno mišljenje ministra odbrane, koje nije obavezujuće<sup>171</sup>. Na ovaj način predsednik ostvaruje kontrolu nad najvišim operativnim organom komandovanja i rukovođenja Vojskom Srbije. Međutim, Zakon o Vojsci Srbije ne sadrži nijednu odredbu o tome koga predsednik i kada izveštava o toku i rezultatima svog komandovanja vojskom. Nije predviđena ni bilo kakva odgovornost predsednika za komandovanje vojskom. Takođe, bilo bi dobro ukoliko bi predsednik zakonom bio obavezan da prilikom postavljanja i razrešavanja načelnika Generalštaba pored mišljenja Ministra odbrane zatraži i mišljenje parlamentarnog odbora nadležnog za poslove odbrane. Smena generala Zdravka Ponoša sa mesta načelnika Generalštaba predstavlja jedan od primera kontrole koju predsednik vrši nad Vojskom Srbije. Predsednik Tadić je smenio generala Ponoša nakon što je u javnost izneo činjenice o sukobu koji je imao sa ministrom odbrane.<sup>172</sup> Tom prilikom je izneo niz optužbi protiv ministra Šutanovca, tvrdeći da u Srbiji ne

<sup>170</sup> Zakon o Vojsci Srbije, čl. 17, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

<sup>171</sup> Zakon o Vojsci Srbije

<sup>172</sup> „Predsednik Srbije razrešio Zdravka Ponoša sa mesta načelnika Generalštaba,” *Saopštenje sa veb-strane predsednika Republike Srbije*, <http://www.predsednik.yu/mwc/default.asp?c=301500&g=20081230124247&lng=cir&hs1=0> (preuzeto Jan. 23, 2009).



postoji politika odbrane, da je reforma vojske stala i da se budžetska sredstva troše nenamenski.<sup>173</sup>

Zakon o Vojsci Srbije daje mogućnost predsedniku, ministru odbrane i načelniku Generalštaba da vanredno unapređuju profesionalna vojna lica, što je još jedan od načina na koji izvršna vlast kontroliše vojsku.<sup>174</sup> Nažalost, Zakon je propustio to da utvrdi postupak i kriterijume po kojima bi se profesionalna vojna lica vanredno unapređivala.

Vlada Republike Srbije svoju kontrolu nad vojskom ostvaruje tako što utvrđuje i sprovodi politiku odbrane, ali i predlaže i izvršava zakone i druga opšta akta, koji se odnose na odbranu.<sup>175</sup> Vlada, takođe, postavlja ministra odbrane, njegove pomoćnike i državne sekretare koji sprovode akte predsednika, Vlade i Narodne skupštine. Nadalje, Vlada na predlog ministra odbrane uređuje način ocenjivanja rada vojnih lica radi utvrđivanja njihovog uspeha u službi, način odlučivanja o unapređenju, kao i način podsticanja vojnih lica na stručno usavršavanje i veće zalaganje.<sup>176</sup> Još jednom je odsustvo jasne procedure i kriterijuma otvorilo mogućnost za proizvoljno ocenjivanje rada vojnih lica.

Dodatnu kontrolu nad sistemom odbrane Ministarstvo odbrane ostvaruje pomoću Inspektorata odbrane. Ovaj organ obavlja inspeksijske poslove vezane za izvršavanje zakona u oblasti odbrane i zakona od značaja za odbranu, te propisa donetih na osnovu tih zakona, kao i planova i mera državnih organa i organizacija i Vojske Srbije koji se odnose na odbranu.<sup>177</sup> Zakon o odbrani predviđa to da Inspektorat odbrane o svojim nalazima redovno izveštava predsednika Republike i ministra odbrane.<sup>178</sup> Nije, međutim, poznato da li se i koliko se ova odredba zakona poštuje u praksi. Javnost, takođe, nema uvid u ove izveštaje, kao ni u sam rad Inspektorata odbrane.

**Ocena: 3,5 (tri i po)**

## Parlamentarna kontrola i nadzor

Parlamentarna kontrola i nadzor nad Vojskom Srbije vrši se posredstvom nadležnog skupštinskog odbora, u ovom slučaju Odbora za odbranu i bezbednost. Ovaj Odbor ima pravo nadzora nad ustavnošću i zakonitošću rada sistema

<sup>173</sup> „Politika odbrane zemlje ne postoji,“ intervju generala Zdravka Ponoša listu „Politika“, objavljen 24. 12. 2008, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Politika-odbrane-zemlje-ne-postoji.lt.html> (pristupljeno Dec 31, 2008).

<sup>174</sup> Zakon o Vojsci Srbije, čl. 61, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

<sup>175</sup> Zakon o odbrani, čl. 12, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

<sup>176</sup> Zakon o Vojsci Srbije, čl. 65, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

<sup>177</sup> Zakon o odbrani, čl. 16, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

<sup>178</sup> Zakon o odbrani, čl. 18.

odbrane, nad usklađenošću rada sa osnovnim strateškim dokumentima, kao i nad trošenjem budžetskih sredstava. Narodna skupština, takođe, odlučuje o visini sredstava za finansiranje odbrane i nadzire rad vojnih službi bezbednosti.<sup>179</sup> Međutim, Odbor vrlo retko primenjuje svoja ovlašćenja. U toku 2007. godine Odbor za odbranu i bezbednost bavio se u domenu odbrane samo analizom novih zakona o odbrani i o vojsci.<sup>180</sup> Uvidom u izveštaj o radu Odbora može se zaključiti da je izostala bilo kakva rasprava o funkcionisanju sistema odbrane, ali i o trošenju budžetskih sredstava. Odbor se u prethodne tri godine nijednom nije bavio javnim nabavkama vojnog naoružanja.<sup>181</sup> U istom periodu nije osnovan nijedan anketni odbor i komisija, niti je postavljeno bilo koje poslaničko pitanje iz oblasti odbrane.<sup>182</sup> Članovi Odbora u protekle tri godine nisu imali nijednu terensku posetu institucijama sistema odbrane.<sup>183</sup> Iz navedenih podataka je opravdano zaključiti da se parlamentarna kontrola i nadzor nad sistemom odbrane ne sprovode u potpunosti.

Poseban problem u delovanju Odbora za odbranu i bezbednost predstavlja nedostatak stručnog osoblja koje bi moglo adekvatno da pomogne njegov rad. U Odboru je zaposlena svega jedna osoba, a pridodata su još dva zaposlena iz skupštinskog odeljenja za odbranu i nacionalna pitanja, od kojih je jedan pravnik.<sup>184</sup>

Ministarstvo odbrane je u okviru Sektora za politiku odbrane u aprilu 2006. godine formiralo Referat za saradnju sa Parlamentom, čija je nadležnost unapređivanje saradnje sa Narodnom skupštinom Republike Srbije.<sup>185</sup> Dobro je to što je Ministarstvo odbrane prepoznalo Parlament kao jednog od ključnih nosilaca demokratske civilne kontrole nad vojskom. Međutim, nije poznato to da li je ovim potezom saradnja između pomenutih institucija intenzivirana i u kom se obimu sprovodi.

## Ocena: 2 (dva)

<sup>179</sup> *Zakon o odbrani*, čl. 9.

<sup>180</sup> *Izveštaj o radu odbora Narodne skupštine u 2007. godine*, Narodna skupština Republike Srbije, Beograd, februar 2008.

<sup>181</sup> *Dopis Narodne Skupštine Republike Srbije*, 30. 7. 2008.

<sup>182</sup> *Dopis Narodne Skupštine Republike Srbije*

<sup>183</sup> *Dopis Narodne Skupštine Republike Srbije*

<sup>184</sup> *Dopis Narodne Skupštine Republike Srbije*

<sup>185</sup> *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije*, Sektora za politiku odbrane, Uprave za strategijsko planiranje.

## Sudska kontrola

Sudska kontrola Vojske Srbije odvija se dvostrano. Na jednoj strani je Ustavni sud koji ceni ustavnost i zakonitost rada organa koji čine sistem odbrane. Sa druge strane nalaze se sudovi opšte nadležnosti. U Ustavnoj povelji Državne zajednice Srbija i Crna Gora iz 2003. godine propisano je prelaženje nadležnosti sa vojnih sudova na nivo republika članica. Ovo prenošenje nadležnosti okončano je tek usvajanjem Zakona o preuzimanju nadležnosti vojnih sudova, vojnog tužilaštva i vojnog pravobranilaštva 2004. godine. Zakonom je propisano da će za slučajeve koji se odnose na vojsku umesto vojnih biti nadležni okružni sudovi, unutar kojih će biti formirana posebna vojna odeljenja.<sup>186</sup>

Kao i u prethodno posmatranim kriterijumima, postoje formalni uslovi za vršenje sudske kontrole nad Vojskom Srbije. Međutim, u praksi je situacija drugačija, prevashodno zbog prenatrpanosti sudova predmetima, kao i zbog njihove neefikasnosti. Poseban problem postoji kada su u pitanju upravni sporovi o pravima i dužnostima vojnih lica koji se vode protiv Ministarstva odbrane. Ovi sporovi su vođeni pred Vrhovnim vojnim sudom i pred Sudom Državne zajednice SCG nakon njenog nastanka i preuzimanja nadležnosti vojnih sudova. Nakon raspada Državne zajednice predmeti ovih sudova preneti su u nadležnost Upravnog odeljenja Vrhovnog suda Srbije. Tokom 2007. godine pred ovim odeljenjem Vrhovnog suda nalazilo se 26.069 predmeta, od kojih je rešeno samo 9.657 ili 41,61%.<sup>187</sup> Ukoliko u obzir uzmemo ove podatke, možemo zaključiti da veliki problem predstavlja zagušenost nadležnog suda predmetima, što utiče na njegovu efikasnost, ali i na položaj brojnih pripadnika sistema odbrane.

### Ocena: 2 (dva)

#### Javni nadzor

Ovu vrstu nadzora nad Vojskom Srbije sprovode razne nezavisne institucije poput revizorskih tela, ombudsmana, organizacija građanskog društva, medija, akademske zajednice, ali i najšira javnost. Zakon o Vojsci Srbije propisuje da ovu vrstu nadzora nad vojskom vrše Zaštitnik građana, sami građani i javnost.<sup>188</sup> Uprkos značajnom pomaku u afirmaciji javnog nadzora nad Vojskom Srbije, trenutna situacija u ovoj materiji još uvek nije u potpunosti zadovoljavajuća.

<sup>186</sup> Zakon o preuzimanju nadležnosti vojnih sudova, vojnog tužilaštva i vojnog pravobranilaštva, čl. 3 i 4, Službeni glasnik RS, br. 137/04.

<sup>187</sup> Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. godinu, Vrhovni sud Srbije, 2007.

<sup>188</sup> Zakon o Vojsci Srbije, čl. 29, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

Nezavisne institucije koje sprovode javni nadzor nad vojskom bave se prevashodno nadgledanjem primene zakona, kao i primene strateških dokumenata koji regulišu sistem odbrane. Pored obavljanja ove vrste nadzora, nezavisne institucije ukazuju na značajne teme koje se odnose na reformu sistema odbrane, učestvuju u kreiranju politike odbrane i bezbednosti, ali i sprovode nadgledanje institucija sistema odbrane. Nažalost, retke su nezavisne institucije i organizacije civilnog društva koje imaju kapacitet za obavljanje javnog nadzora nad sistemom odbrane.

**Ocena: 3 (tri)**

## Vladavina prava

### Pravna država

Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine sektor bezbednosti nije regulisan u celosti, već je regulisan samo jedan njegov element – Vojska Srbije. Međutim, deo Ustava koji se odnosi na vojsku sastavljen je od tri člana koji određuju nadležnost Vojske Srbije, propisuju da Vojska Srbije ne može biti upotrebljena van teritorije Srbije bez odobrenja Narodne skupštine i proklamuju da je Vojska Srbije pod demokratskom civilnom kontrolom.<sup>189</sup> U Ustavu se ne pominje postojanje jedinstvenog sistema bezbednosti. Uređivanje ovog sistema pokušano je tek donošenjem Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.<sup>190</sup> Iako je ovim Zakonom predviđeno da službe bezbednosti budu deo jedinstvenog bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije, ostalo je nejasno ko čini taj sistem i koja je njegova uloga. Ustavotvorcu može biti i postavljeno pitanje zbog čega je u tekst Ustava uvrstio samo Vojsku Srbije, a ne i ostale elemente sektora bezbednosti, kao i zašto je propisao da se samo vojska nalazi pod demokratskom civilnom kontrolom.

Ustavom nije predviđeno ni postojanje Strategije nacionalne bezbednosti koja bi dala okvir za funkcionisanje sistema bezbednosti. Ova Strategije je predviđena Zakonom o odbrani<sup>191</sup>. Međutim, Zakon o Vojsci Srbije je takođe propustio da predvidi postojanje ovog najvišeg strateškog dokumenta. U navedenom

<sup>189</sup> *Ustav Republike Srbije*, čl. 139, 140, 141, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

<sup>190</sup> *Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije*, čl. 1, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

<sup>191</sup> *Zakon o odbrani*, čl. 7, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

slučaju postoji jasan nesklad između najvažnijih pravnih akata koji regulišu sistem odbrane i Ustava Republike Srbije. Takođe, postoje i neslaganja između Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci Srbije. Najbolji primer predstavlja činjenica da Zakon o odbrani propisuje da predsednik Republike komanduje vojskom<sup>192</sup>, dok je Zakon o Vojsci Srbije precizniji, te propisuje da predsednik komanduje vojskom u ratu i u miru.<sup>193</sup> Ova nejasnoća može biti predmet spekulacija i bilo bi poželjno da oba ova zakona istu materiju regulišu na isti način.

Kada je reč o podzakonskim aktima, možemo reći da su oni do donošenja novih zakona o odbrani i vojsci 2007. godine bili osnovno sredstvo regulisanja sistema odbrane. Politički odlučioi su se pre odlučivali na to da donose uredbe i da na taj način menjaju sistem odbrane, nego na to da donose nove i moderne zakone. Najslikovitiji primer je možda Uredba o vršenju vojne obaveze koja je uvela civilno služenje vojnog roka i prigovor savesti iako je to bilo protivno tada važećem zakonodavstvu, u kome nije bila predviđena ovakva mogućnost ispunjenja opšte vojne obaveze.<sup>194</sup> Nesklad koji je postojao između podzakonskih i zakonskih akata otklonjen je Zakonom o odbrani. Njim je propisano da svi propisi koji su doneti radi izvršenja starog Zakona iz 1994. godine ostaju na snazi, osim ako nisu u suprotnosti sa novim Zakonom, sve dok ne budu doneti novi akti za izvršenje novog Zakona.<sup>195</sup>

Vidno je dakle, da sistem bezbednosti nije pravno zaokružen. Odatle, i sistem odbrane i Vojska Srbije zajedno funkcionišu kao zasebni entitet. Dodajmo i to da, iako je znatno smanjen, nesklad između pravnih akata koji regulišu materiju odbrane i dalje postoji.

**Ocena: 3 (tri)**

## Zaštita ljudskih prava

Ne postoji posebna ustavna i zakonska zaštita ljudskih prava pripadnika Vojске Srbije. Ustav Republike Srbije ovu materiju reguliše tako što propisuje da svako ima pravo na zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo, kao i pravo na uklanjanje posledica nastalih tim činom.<sup>196</sup>

Podaci o kršenju pravnih normi, pa i onih koje se odnose na ljudska prava, nalaze se u Vojnom disciplinskom sudu. O ovim kršenjima se godišnje izveštavaju predsednik Republike i ministar odbrane. Nažalost, ovi izveštaji nisu javno

<sup>192</sup> Zakon o odbrani, čl. 11.

<sup>193</sup> Zakon o Vojsci Srbije, čl. 17, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

<sup>194</sup> Uredba o vršenju vojne obaveze, čl. 26, Službeni list SRJ, br. 36/94, 7/98 i Službeni list SCG, br. 37/03, 4/05.

<sup>195</sup> Zakon o odbrani, čl. 118, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

<sup>196</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 22, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

dostupni, tako da ne možemo sa sigurnošću tvrditi u kojoj meri se krše pravne norme u sistemu odbrane. Pogotovo ne može biti utvrđeno u kojoj se meri poštuju ljudska prava pripadnika ovog sistema, ali i građana koji po bilo kom osnovu dolaze u dodir sa Ministarstvom odbrane.

Ocena: **3 (tri)**

## Efikasnost

### Ljudski resursi

Današnja organizaciona struktura Ministarstva odbrane uspostavljena je najvećim delom u maju mesecu 2005. godine.<sup>197</sup> Već u trenutku uspostavljanja, ovakva struktura imala je određeni broj nedostataka. To se, pre svega, odnosi na postojanje prevelikog broja organizacionih jedinica Ministarstva, te na veliki broj zaposlenih u Ministarstvu i u njemu potčinjenih sastava. Takođe, organizacija vojnog zdravstva, logistike i školstva nije sasvim u skladu sa potrebama sistema, a nije ni prilagođena ekonomskim mogućnostima i raspoloživim resursima Republike Srbije. Zato je bilo planirano da jedan deo vojnih ustanova bude skinut sa liste onih koji se finansiraju iz budžeta odbrane. Uočeno je, takođe, da informacione tehnologije nisu bile dovoljno iskorišćene, kao i da zatečena struktura kadra nije bila povoljna.<sup>198</sup>

Ipak, 2007. godine je uspostavljena nova organizaciona struktura Ministarstva, koja je znatno funkcionalnija. Smanjen je broj radnih mesta i donekle uravnotežen odnos broja vojnih lica i broja civila. Takođe, objedinjene su funkcije civilne zaštite, kao i vojne, radne i materijalne obaveze.<sup>199</sup> Zaustavljen je, međutim, ranije započeti proces demilitarizacije Ministarstva, te se sada u njemu na većini upravnih ili rukovodećih dužnosti, ispod nivoa državnog sekretara i pomoćnika ministara odbrane, nalaze oficiri koji imaju više i visoke činove. O ovome svedoči i skorašnja izjava generala Zdravka Ponoša, bivšeg načelnika Generalštaba Vojske Srbije, u kojoj on tvrdi da, na primer, u Generalštabu postoje

<sup>197</sup> *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektora za politiku odbrane, Uprave za strategijsko planiranje.*

<sup>198</sup> *Strategijski pregled odbrane, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.*

<sup>199</sup> *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektora za politiku odbrane, Uprave za strategijsko planiranje.*

192 pukovnička mesta, a u Ministarstvu 476, kao i da u Vojsci Srbije postoji 28 generalskih mesta, dok ih u Ministarstvu ima 15.<sup>200</sup>

U poslednjih par godina dodatno je smanjen profesionalni kadar u Vojsci Srbije. Danas ukupan broj pripadnika iznosi 28.000.<sup>201</sup> Predviđeno je da do 2010. godine broj profesionalnih pripadnika Vojske Srbije bude sveden na 21.000.<sup>202</sup> Smanjenje kadra rađeno je po tačno definisanim kriterijumima za svaki nivo, odnosno za svaki čin. Ovim su kadrovi podeljeni na perspektivan kadar, poluperspektivan kadar, koji dodatnom edukacijom može doći do nivoa perspektivnog kadra, i neperspektivan kadar koji će napustiti Vojsku Srbije.<sup>203</sup> Podaci o kvalifikacionoj strukturi napravljenoj prema kategorijama kadra u Ministarstvu odbrane pokazuju da 47,07% uniformisanih lica i 18,42% civila zaposlenih u Ministarstvu ima visoku stručnu spremu.<sup>204</sup> Od ukupnog broja zaposlenih 13,77% radi administrativne poslove, dok 86,23% radi operativne poslove.<sup>205</sup>

Početakom 2006. godine Vojna akademija je potpisala sporazum sa Univerzitetom u Beogradu, po kome će pitomci koji budu završili svoje školovanje na Vojnoj akademiji 2010. godine ujedno dobiti i diplomu Univerziteta u Beogradu. Na Vojnoj akademiji je, takođe, razvijen i program učenja engleskog jezika u skladu sa STANAG standardom koji propisuje NATO. Pored ovog, uveden je i program usavršavanja rada na računaru, koji je u skladu sa ECDL standardom. Na osnovu ovog standarda polaznici programa stiču evropski sertifikat za različite nivoe informatičkog znanja.<sup>206</sup> Nema sumnje da su sve ove mere uvedene kako bi mladima u Srbiji oficirski poziv učinile atraktivnijim i kako bi povećale njihovo interesovanje za upis na Vojnu akademiju. Ostalo je, međutim, nepoznato to da li su ovom prilikom, i u kojoj su meri, Ministarstvo i Vojna akademija imali u vidu činjenicu da rečene mere, pogotovo dobijanje diplome Univerziteta u Beogradu, mogu podstaći nagli ili nekontrolisani odlazak znatnog broja mladih oficira iz Vojske Srbije.

### Ocena: 3 (tri)

<sup>200</sup> „Politika odbrane zemlje ne postoji,“ *intervju generala Zdravka Ponoša listu „Politika“, objavljen 24. 12. 2008,* <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Politika-odbrane-zemlje-ne-postoji.lt.html> (pristupljeno Dec. 31, 2008).

<sup>201</sup> Jeftić Zoran, „Razvoj organizacije Ministarstva odbrane i reforma Vojske Srbije,“ u *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji, dostignuća i perspektive*, ur. Miroslav Hadžić. (Beograd: Centar za Civilno-vojne Odnose, 2007), 23-28.

<sup>202</sup> *Strategijski pregled odbrane*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.

<sup>203</sup> Jeftić, „Razvoj organizacije Ministarstva odbrane i reforma Vojske Srbije,“ 23-28.

<sup>204</sup> *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije*, Sektora za ljudske resurse, Uprave za kadrove, 28. 5. 2008.

<sup>205</sup> *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije*

<sup>206</sup> Jeftić, „Razvoj organizacije Ministarstva odbrane i reforma Vojske Srbije,“ 23-28.



## Materijalni resursi

Započeta je, takođe, i reforma vojnog zdravstva. Ideja je bila da se sačuva deo vojnog zdravstva, ali i da se on funkcionalno uključi u sistem civilnog zdravstva.<sup>207</sup> Sledeći ovu ideju, Vojnomedicinska akademija je svoje kapacitete već stavila na raspolaganje civilima.

Jedan od velikih problema sa kojima se Ministarstvo odbrane suočava jeste i pitanje vojnih penzija. Naime, danas postoji blizu 50.000 vojnih penzionera, a u aktivnoj službi je nešto manje od 17.000 oficira i podoficira. Imajući u vidu ove brojke, ne iznenađuje podatak da se oko 80% procenata vojnog budžeta troši na personalne troškove.<sup>208</sup> Preostalih 20% zasigurno nije dovoljno da podmiri ostale potrebe sistema odbrane. Ovaj problem će biti rešen time što će vojne penzije biti izuzete iz sistema odbrane i prebačene na republički budžet, odnosno time što će biti integrisani civilni i vojni penzioni fond.

Vrlo je teško efikasnost vojske procenjivati u mirnodopskim uslovima. Nesporno je da je mnogo toga učinjeno kada je reč o poboljšanju vojnog obrazovanja i smanjenju brojnog stanja. Međutim, i dalje ostaju nerešeni veliki problemi prouzrokovani nedostatkom finansijskih sredstava. Naoružanje i oprema Vojske Srbije dosta su zastareli, pa ona, objektivno gledano, teško može efikasno ispunjavati svoje zadatke i ostvarivati ciljeve.

**Ocena: 2,5 (dva i po)**

## Efektivnost

### Integrisanost sistema odbrane

Iako je sistem odbrane uspostavljen, u Srbiji ne postoji jedinstven i zaokružen sistem bezbednosti. Zakon o odbrani ne sadrži odredbu po kojoj je sistem odbrane deo sistema nacionalne bezbednosti. Time ne postoji ni jedinstven oblik organizovanja priprema za izvršavanje zadataka odbrane, kao ni oblik sprovođenja mera i radnji za rad građana, državnih organa i privrednih društava i drugih pravnih lica, koji omogućavaju upotrebu Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u ratnom i vanrednom stanju.<sup>209</sup> Međutim, i dalje ne postoji Dugoročni

<sup>207</sup> Jeftić, 23-28.

<sup>208</sup> Jeftić, 23-28.

<sup>209</sup> Zakon o odbrani, čl. 4, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

plan razvoja sistema odbrane, tako da ne možemo tvrditi da postoji organizovan, sistemski pristup upravljanju ovim sistemom.

Značajan nedostatak predstavlja i činjenica da srpski Ustav ne predviđa postojanje sistema bezbednosti Republike Srbije. Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije osnovan je 2007. godine Savet za nacionalnu bezbednost. Nadležnosti Saveta se uglavnom svode na ostvarivanje saradnje i na koordinaciju elemenata sektora bezbednosti. U radu Saveta, između ostalih, učestvuju ministar odbrane, načelnik Generalštaba i direktori vojnih službi bezbednosti.<sup>210</sup> Savet bi trebalo da bude organ koji okuplja predstavnike najvažnijih delova sektora bezbednosti i koji koordinira njihov rad. Međutim, akcenat u radu Saveta stavljen je na službe bezbednosti, odnosno možemo konstatovati da zakonodavac nije posvetio pažnju uspostavljanju jednog zaokruženog sistema bezbednosti.

Štaviše, nakon javnog sukoba ministra odbrane i načelnika Generalštaba u decembru 2008. godine, postalo je jasno da je potrebno dodatno – sistemski i normativno – urediti status i odnose Ministarstva odbrane i Generalštaba VS. Sudeći po javnim izjavama učesnika sukoba, vidno je da postoje značajne konceptijske razlike u radu ova dva organa koji bi, svako u svom domenu, trebalo da rukovode i komanduju vojskom. To pak sugerise da među njima postoje razlike kada je reč o tumačenju i praktikovanju principa i zahvata subordinacije i međusobnih nadležnosti.

**Ocena: 2,5 (dva i po)**

## Odnos ciljeva, sredstava i rezultata

U strategijske ciljeve reforme sistema odbrane koje je propisalo Ministarstvo odbrane spadaju: (1) izgradnja efikasnog i ekonomski održivog sistema odbrane; (2) izgradnja moderne, profesionalne i efikasne vojske i (3) uspostavljanje demokratske civilne kontrole vojske i ostalih snaga odbrane.<sup>211</sup>

Strategijski pregled odbrane predviđa i to koji će činioci najviše uticati na ispunjavanje propisanih ciljeva: (1) izazovi, rizici i pretnje bezbednosti; (2) procesi u Republici Srbiji i rešavanje statusa Kosova i Metohije; (3) dostignuti stepen uključenosti u evroatlantske bezbednosne integracije; (4) ekonomske i demografske mogućnosti Republike Srbije; (5) dostignuti stepen doktrinarne, norma-

<sup>210</sup> *Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 116/07.

<sup>211</sup> *Dopis Ministarstva odbrane Republike Srbije, Sektora za Politiku Odbrane, Uprave za strategijsko planiranje.*

tivne i organizacione razvijenosti sistema odbrane i Vojske Srbije; (6) strana iskustva i međunarodni standardi.<sup>212</sup>

Uspešnost reforme Vojske ocenjuje se posmatranjem tri sfere: strateško-doktrinarne, pravno-normativne i organizacijsko-funkcionalne.<sup>213</sup> Očigledno je da je do danas najveći napredak ostvaren u trećoj, organizacijsko-funkcionalnoj sferi. Ostvarena je projektovana organizacija vojske, a većim delom ispunjeni su i pravno-normativni ciljevi, tj. usvojeni su novi Zakoni o odbrani i Zakoni o Vojsci Srbije. Nedovršena je ostala reforma u prvoj, strateško-doktrinarnoj sferi. U Srbiji još uvek ne postoje osnovni dokumenti, kao što su Strategija nacionalne bezbednosti, Strategija odbrane, Dugoročni plan razvoja sistema odbrane, Strategijski pregled odbrane i Doktrina Vojske Srbije. Tek kada ovi dokumenti budu usvojeni, moći ćemo da govorimo o profesionalizaciji i modernizaciji Vojske Srbije, ali i o rešavanju socijalnih problema, pa i o uspostavljanju novog sistema vrednosti u vojsci.

Od proklamovanih ciljeva Vojske Srbije ispunjeni su organizacijsko-funkcionalni ciljevi i veći deo pravno-normativnih ciljeva. Strateško-doktrinarni ciljevi, međutim, nisu ispunjeni uopšte. Nedostatak političke saglasnosti na najvišem nivou odlučivanja o pravcu u kome će se reforma odvijati najviše je uticao na ispunjenje, odnosno na neispunjenje proklamovanih ciljeva u reformi sistema odbrane. Na ispunjenje ciljeva posebno utiče i manjak finansijskih sredstava namenjenih reformi VS.

**Ocena: 2,5 (dva i po)**

## Legitimnost

Javnost o promenama u Vojsci Srbije ima podeljeno mišljenje. Srpsko društvo je uvek imalo veliko poverenje u vojsku. Međutim, istraživanja javnog mnjenja, koja je u periodu od 2003. do 2005. godine sproveo Centar za civilno-vojne odnose, pokazuju da je to poverenje postepeno opadalo.<sup>214</sup> Posebno je ilustrativan nagli pad popularnosti vojske nakon afere Topčider 2004. godine. Ovom prilikom su pod još uvek nerazjašnjenim okolnostima ubijena dva pripadnika Gardijske brigade, koja su čuvala tajni vojni objekat Karaš.<sup>215</sup> Građani su imali veliko poverenje u vojsku zbog uverenja da je vojska glavni garant bezbednosti i mira, da je ona uspešno štitila nacionalne interese i da se u njoj tačno zna šta ko radi, odnosno zbog uverenja da je vojska dobra „škola života“. Nasuprot tome, glavni

<sup>212</sup> *Strategijski pregled odbrane*, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Beograd, jun 2006.

<sup>213</sup> *Strategijski pregled odbrane*

<sup>214</sup> Miroslav Hadžić, „Poverenje građana Srbije u vojsku,“ u *Javnost i vojska*, urs. Miroslav Hadžić i Milorad Timotić. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2006), 84.

<sup>215</sup> Hadžić, 99.

razlozi nepoverenja leže u ocenama da je vojska slabo obučena i naoružana, da se opire reformama i da u njoj još uvek ima oficira koji podržavaju bivši režim.<sup>216</sup>

Prema istraživanju Centra za slobodne izbore i demokratiju iz juna 2007. godine, u Vojsku Srbije poverenje ima 43% građana Srbije.<sup>217</sup> Godinu dana kasnije, tačnije u septembru 2008. godine, poverenje građana u Vojsku Srbije poraslo je na 48%.<sup>218</sup> Iz pomenutih istraživanja možemo zaključiti da Vojska Srbije ima konstantnu, relativno visoku popularnost, te da blizu polovine građana Srbije ima poverenje u nju.

**Oцена: 3 (tri)**

---

<sup>216</sup> Hadžić, 100–101.

<sup>217</sup> *Istraživanje javnog mnjenja Srbije, rano leto 2007. godine* (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2007)

<sup>218</sup> *Resurs 2008* (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2008)