

Miroslav Hadžić, Milorad Timotić, Bogoljub Milosavljević

SMISAO REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI

**Miroslav Hadžić
Milorad Timotić
Bogoljub Milosavljević**

SMISAO REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI

- priručnik -

Izdavač
Cenrtar za civilno-vojne odnose, Beograd

Za izdavača
Željko Ivaniš

Lektura i korektura
Tatjana Hadžić

Priprema za štampu
Časlav Bjelica

Dizajn korica
Marija Vuksanović

Tiraž
1000 primeraka

Štampa
Goragraf, Beograd

Objavlivanje Priručnika je omogućila kancelarija Fondacije
Freedom House u Beogradu

ISBN 86-83543-27-7

**Miroslav Hadžić, Milorad Timotić,
Bogoljub Milosavljević**

**SMISAO REFORME
SEKTORA BEZBEDNOSTI**

- priručnik -

Beograd • april 2004

SADRŽAJ

<i>Miroslav Hadžić</i> Zamisao reforme sektora bezbednosti	9
<i>Milorad Timotić</i> Demokratska civilna kontrola vojske – preduslov reforme sektora bezbednosti	47
<i>Bogoljub Milosavljević</i> Reforma policije i službi bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori: ostvareni rezultati i izneverena očekivanja	73
<i>Milorad Timotić</i> Mišljenje učesnika seminara o njegovoj korisnosti i uspešnosti	99



UVODNE NAPOMENE

Pred čitaocima se nalazi Priručnik za reformu sektora bezbednosti. Radovi sakupljeni u njemu nastali su tokom seminara o reformi sektora bezbednosti, koji su održani tokom proleća 2003. godine u deset većih gradova Srbije i Crne Gore. U raspravama o izazovima i dometima rečene reforme u SCG učestovali su predstavnici državnih institucija (vojska, policija), mladi aktivisti političkih partija i nevladinih organizacija, te novinari iz lokalnih i regionalnih medija.

Održavanje seminara i publikovanje ovog priručnika je omogućila kancelarija Fondacije Freedom House u Beogradu.

Beograd, 24.mart 2004.

IZDAVAČ



Miroslav Hadžić

ZAMISAO REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI

Od pre nekoliko godina u politički i naučni saobraćaj je uvedena sintagma »reforma sektora bezbednosti« (Forster, 2002:27). Zatim je, pod uticajem anglosaksonskih pisaca, počela da prerasta u zaseban teorijski koncept. Iz njega je potom, pod uticajem EU i NATO, derivirana celovita politička strategija. Ovaj se pojam, ujedno, sve više koristi kao alatka u analizi društvenih i bezbednosnih procesa u jedinačnoj zemlji ili zajednici više njih. U tom se kontekstu dometi reforme sektora bezbednosti često koriste i kao važan pokazatelj smera, tempa i dohvata reforme celog društva.

Mada ne postoji opšteprihvaćena definicija, ovom se složenicom generalno označava ukupnost promena u mišljenju i praktikovanju bezbednosti u okvirima jedinačne države. Reč je, dakle, o zbirnoj sintagmi koja nadilazi, ali u sebe i uključuje, niz uporednih a relativno odvojenih reformi svakog od činilaca bezbednosti date države. Njom se, isto tako, promene u sektoru bezbednosti vezuju posredno, a tokom razrade i neposredno za reformu konkretnog društva. Time se dodatno naglašava međuzavisnost brojnih promena unutar sektora bezbednosti, kao i njihova određenost sadržajem, zahvatom i smerom reformi u jedinačnom društvu (Hendrickson, 1999).

U momentu nastanka ovaj je koncept referisao, pre svega, na centralna i istočnoevropska društva u tranziciji. Smatralo se, ujedno, da bez njegove primene nije moguća trajna, politička i bezbednosna, normalizacija postkonfliktnih društava Zapadnog Balkana. U zemljama



Srednje i Istočne Evrope ovaj koncept je političku snagu crpeo iz javne spremnosti većine mesnih građana i elita da nakon sloma socijalizma što pre usvoje vrednosti uzor-društava iz Zapadne Evrope. Zato je u njima reforma sektora bezbednosti uglavnom poimana kao simultani proces privođenja sopstvenog društva modernim uzusima, u okviru kojeg se i nasleđene oružane snage privode potrebama nastajućeg demokratskog poretka. Ne čudi stoga to da je reforma ovog sektora često shvatana kao postupak prostog prenošenja i primene evroatlantskih rešenja u sferi bezbednosti. U tom je pravcu delovao i ponuđen im model bezbednosne integracije u ovu zajednicu, koji, između ostalog, počiva na prostornom širenju NATO, odnosno na njihovom pripremnom boravku u programu »Partnerstvo za mir«. Ovo tim pre, što su za pristupanje ili pridruživanje NATO (bili) definisani primarno politički uslovi. Odatle dostizanje vojne operabilnosti sa NATO u ovim zemljama figurira samo kao jedan od sekundarnih uslova i nusprodukata njihove tekuće bezbednosne integracije u evroatlantsku zajednicu.

Koncept reforme sektora bezbednosti je ubrzo, pod uticajem zapadnih umešača, našao primenu i u tranzicijskim i (post)konfliktnim društvima Azije, Afrike i Latinske Amerike. Tim lakše, što je reč o regijama u kojima su oružane snage često i veoma dugo, a u raznim formama, držale pod svojom kontrolom rodna društva. To je podsticalo njihovu (zlo)upotrebu u unutrašnjim i međudržavnim sukobima i ratovima. Odatle je u ovim regijama, kao i na Zapadnom Balkanu uostalom, reforma sektora bezbednosti u prvom koraku zahtevala simultanu pacifikaciju i demilitarizaciju države i društva. To je, pak, nalagalo sistematsku i sistemsku depolitizaciju i dezideologizaciju vojske, policije i tajnih službi. Uporedo je trebalo rasformirati i razoružati različite paravojne formacije. Iza toga je sledila potraga za efikasnim, ekonomski snošljivim i kontrolisanim sistemom mesne bezbednosti, kao uvodom u sticanje održive jedinačne i regionalne bezbednosti.

Ubrzo su se u zahvatu pojma »reforma sektora bezbednosti« našla, dakako, i društva evroatlantskog kruga. No, u tom kontekstu ova se sitagma uglavnom koristi kao oznaka za prilagođavanje njihovih

- jedinačnih i/ili zajedničkih - sistema bezbednosti i oružanih snaga na novonastale, globalne i regionalne, bezbednosne okolnosti. Do tad su, inače, u ovim zemljama dominirale unutrašnje teme i dileme oko dalje profesionalizacije vojske i njenog postmodernog izgleda (*Moskos, Williams, Segal, 2000*). Na dnevnom redu su uporedo bili problemi zaštite ljudskih prava u vojsci, kao i njene reintegracije u društvo, a sve to u cilju ostvarivanja delatne demokratske civilne kontrole nad vojskom i ostalim komponentama oružanih snaga.

Svi su ovi procesi u osnovi bili uslovljeni potrebom evroatlantskih država da redefinišu svoju bezbednosnu ulogu u radikalno menjajućem svetu. Odatle poslednja decenija prošlog veka može biti označena kao period svestrane potrage SAD, Evropske unije i NATO za novim - jedinačnim i zajedničkim - bezbednosnim identitetom. Tim pre, jer je nestanak rivalskog bloka njihovu pažnju sa priprema za potencijalni svetski rat preusmerio na privođenje globalne zajednice svojim bezbednosnim, a to znači političkim i ekonomskim potrebama.

Nastanak i razvoj koncepta reforme sektora bezbednosti su, dakle, izvorno diktirani radikalnim i dalekosežnim promenama u lokalnom, regionalnom i globalnom bezbednosnom okruženju. Ukidanjem bipolarne strukture, započeta je izmena bezbednosne konfiguracije svetske zajednice. Menja se, ujedno, i lista bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Težište se sa vojnih rizika i pretnji postepeno prenosi na nevojne. Sledstveno tome, nastaju promene u sadržaju i zahvatu pojma bezbednosti. Potom i promene u strukturi i nameni oružanih snaga. To je, pak, naložilo i menjanje njihovog ustavnog i sistemskog statusa. Sve to je, bar deklarativno, smeralo čvršćoj demokratskoj civilnoj kontroli i delatnom javnom nadzoru nad sektorom bezbednosti i pripadnim oružanim snagama. Rečene promene su, dakako, bile višestruko posredovane, te time i određene konkretno-istorijskim obeležjima pojedinačnih država i regiona. Odatle i reforma sektora bezbednosti u raznorodnim državama ima različite sadržaje, forme, svrhe i domete (*Bryden, Fluri, 2003*).

Svekolika različitost nam stoga nalaže da u daljem tekstu svoju pažnju suzimo na tranzicijska i postkonfliktna društva Zapadnog Balkana. Naime, sličnost socio-ekonomskih i političkih uslova, a time i

izazova i zadataka pred kojima se nalaze ova društva, dozvoljava nam da modelski skiciramo zahvat, sadržaje i demenzije - nameravane i/ili očekivane - reforme sektora bezbednosti. Imaćemo pri tome na umu da se iza vidljivih sličnosti između država Zapadnog Balkana krije mnoštvo bazičnih i situacionih razlika, koje nalažu da modelska skica bude dodatno razrađivana spram uslova svake jedinačne države.

Za potrebe analize koja sledi skiciraćemo početno značenje dva središnja pojma: »reforma sektora bezbednosti« i »oružane snage«. Prvi je pojam, kao što rekosmo, novijeg datuma i nastao je pod dejstvom promena u modernim društvima evroatlantske zajednice, ali i u zemljama tranzicije. A sve to, dakako, u sklopu radikalnih izmena u političkoj konfiguraciji evroatlantskog regiona i globalne zajednice, kojima su začete promene sadržaja i liste bezbednosnih izazova, rizika i pretnji jedinačnim državama i/ili njihovim asocijacijama (*Gartner, Price, Reiter, 2001*).

Uproščeno rečeno, pojam »reforma sektora bezbednosti« je posredno izveden iz antropocentričke evolucije mišljenja bezbednosti, kojom je u njen centar stigao pojedinac (građanin) da bi potom, bar nominalno, postao svrha i etalon bezbednosti društva i države. U tom je sklopu započeta demilitarizacija mišljenja i praktikovanja bezbednosti, te se ona - bezbednost građanina, društva i države - sve više promišlja kao rezultatni produkt udruženog delovanja ekonomskih, socijalnih, političkih, kulturnih, demografskih i ekoloških silnica unutar kojih vojno-policijska komponenta gubi primat i monopol (*Buzan, Weaver, de Wilde, 1998*). Odatle su pojmovi »sektor bezbednosti« i, iz njega izvedeni, »sistem bezbednosti« po sadržaju i zahvatu širi od tradicionalnih pojmova »sektor odbrane« i »sistem odbrane«.

Shodno prethodnom, pojam »sektor bezbednosti« zahvata celinu konkretnog društva i pripadnih mu institucija, te njegova reforma podrazumeva i zahteva: (1) promene u načinu mišljenja i praktikovanja bezbednosti; (2) promene u konstitucionalnim i institucionalnim aranžmanima; (3) uspostavu i razvoj demokratske civilne kontrole nad oružanim snagama; (4) reformu oružanih snaga, odnosno redefinisiranje svrhe i zadataka svake od njihovih komponenti, a skladno tome i izmenu njihove strukture, obuke, opreme i brojnosti, i na kraju (5)



raznovrsne oblike međunarodne bezbednosne kooperacije i viši stepen bezbednosne integracije (*Kuhlmann, Callaghan, 2000*).

Utoliko pojam »oružane snage« danas, pored tradicionalnih konstituenta (vojska i policija), obuhvata i sve one organe države koji su ovlašćeni da nose i upotrebljavaju oružje, odnosno primenjuju silu: granične jedinice, tajne službe, finansijsku policiju, specijalne - antiterorističke - jedinice, carinu, sudske i zatvorske straže. Svemu tome treba dodati i formacije iznikle iz tekuće privatizacije delova sektora bezbednosti i oružanih snaga (*Damian, von Tangen, 2002*). U slučaju centralnih država Zapadnog Balkana (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija i Crna Gora) ovoj listi treba dodati i paravojne formacije - partijske i privatne vojske - nastale tokom yu-ratova. Isto važi i za Albaniju u kojoj, nakon piramidalnog urušavanja države, još uvek vršljaju razne paravojne formacije. Ovoj grupi država pripada i Makedonija, u kojoj još nisu ukinute separatističke - paravojne i/ili ilegalne - oružane formacije (*Vankovska, Wiberg, 2003*). Ni u jednoj od ovih država paravojne formacije nisu ili ne bi trebalo da budu predmet rečenih reformi. Belodano je, međutim, da dokle god one ne budu javno razoružane i ukinute, a ratni udeo njihovih pripadnika ne bude politički i sudski sankcionisan, neće biti moguća bezbednosna normalizacija ijedne od ovih država, a time i podregiona Zapadnog Balkana.

Da bi koncept reforme sektora bezbednosti bio bolje shvaćen, treba prethodno bar notirati ključne razloge za njegov nastanak. Pošto su oni proizvod radikalnih izmena bezbednosnog ambijenta, rečene ćemo izmene skicirati u prvom odeljku rada. Imaćemo pri tome na umu da su te izmene krajnji i višestruko posredovani produkt raznovrsnih, a povezanih promena unutra jedinačnih društva, regiona i svetske zajednice. Generalizovani uvidi koje budemo ostvarili trebalo bi da nam dozvole da u drugom delu obrazložimo dimenzije ponuđenog modela reforme sektora bezbednosti. Sadržaje svake od njih ćemo prvo načelno diskutovati, a potom aplikovati na tranzicijska i postkonfliktna društva Zapadnog Balkana.¹ U svakoj

¹ Upporedni pogled spolja o tokovima reforme u Hrvatskoj i SCG vidi kod: Timothy Edmunds, *Defence Reforme in Croatia and Serbia-Montenegro*, Adelphi Paper 360, IISS, London, 2003.



ćemo zgodi, pri tome, referisati na tokove reforme sektora bezbednosti u Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora.

Izmene u bezbednosnom ambijentu

Poslednju deceniju XX veka obeležile su radikalne i raznoznačne izmene globalnog bezbednosnog ambijenta. Tokom nje su začete dubinske promene, koje već sad presudno određuju ekonomsku, socijalnu, političku i bezbednosnu konfiguraciju svetske zajednice. Uveliko su počele da pristižu i prve posledica ovih promena (*Stiglic, 2003*). Uz ostalo, izmenjena je i proširena lista bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Uporedo se menjaju njihova priroda, sadržaj, pojavni oblici i dometi. Na scenu su stupili i novi nosioci ugrožavanja jedinačne, regionalne i globalne bezbednosti. Izrastaju, isto tako, i novi - jedinačni, zajednički i/ili kolektivni - akteri dostizanja i očuvanja bezbednosti.

Utoliko je danas bezbednost svetske zajednice krajnji, a dinamički produkt posredovanog i prožimajućeg delovanja brojnih činilaca i aktera različitog porekla i nejednake moći. Ona, stoga, više nije prost zbir ili skor bezbednosti jedinačnih a izolovanih država, te se ne može više procenjivati samo na osnovu poređenja veličine njihovih vojski i broja raspoloživih oružja. Iskustva iz antiterorističkog rata u Avganistanu i preventivnog u Iraku upozoravaju, isto tako, da održiva globalna bezbednost ne može biti postignuta ili iznuđena samo unilateralnim, vojno-političkim delovanjem svetske super sile - SAD i njenih (*ad hoc*) koalicionih partnera.² Još uvek je, dakle, nesporna tvrdnja da svetska zajednica ne može biti stvarno bezbedna dokle god u njoj nisu uporedo bezbedne i sve njene članice. To znači da je globalna bezbednost dostižna tek u meri u kojoj je svaka država sposobna i voljna da, sama ali i zajedno sa drugima, stiče sopstvenu i čuva tuđu bezbednost. Prva prepreka tome ističe iz činjenice da je hladnoratovski poredak međunarodnih odnosa i njemu prirodene blokovske (ne)bezbednosti ne-

² Kratku, a svodnu analizu toga vidi u: Imanuel Volerstin, *Godina 2003. je godina Buša*, Komentar br. 128, prevela Borka Đurić, Republika br. 324-325, Beograd, januar 2004, str. 4



stao, a da je novi tek u nastanku.³ Naziru se njegovi obrisi, ali mu je teško naslutiti krajnji izgled.⁴

Nestanak blokovske podele dao je presudan podsticaj jačanju i ubrzanju procesa globalizacije.⁵ Svedoci smo temeljne ekonomske, socijalne, političke i bezbednosne integracije svetske zajednice. Raste i svest o sve jačoj povezanosti i međuzavisnosti naroda i država, regija i kontinenta. Postepena univerzalizacija, izvorno zapadnoevropskih, civilizacijskih dostignuća i vrednosti je, bar deklarativno, praćena saznanjem o potrebi očuvanja bogatstva nacionalnih, verskih, kulturnih i duhovnih osobenosti u svetskoj zajednici. Nesporno je da sve to može biti ostvareno jedino u uslovima svetskog mira. On, pak, nije moguć bez voljnog i udruženog otklanjanja nasleđenih i novonastalih izazova, rizika i pretnji jedinačnoj, zajedničkoj i kolektivnoj bezbednosti.

Integracija svetske zajednice je, međutim, praćena i njenom fragmentacijom.⁶ Nimalom broju društava i država preta unutrašnje i/ili

³ Držimo da nam, kad sa pojma »novi svetski poredak« otklonimo debele ideološke naslage, preostaje da konstatujemo da je na delu pre izvođenje starog poretka do njegovih krajnjih konsekvenci nego uspostava novog ili bitno drugačijeg poretka sveta.

⁴ Inspirativne nalaze o jednoj od centralnih bezbednosnih tema budućnosti vidi u: *Evropa ili Amerika?, O budućnosti Zapada*, zbornik tekstova, izbor i prevod Aleksa Buha, Službeni list SCG, Beograd, 2003.

⁵ »Lažna je analogija između termina globalno i univerzalno. Univerzalnost pripada ljudskim pravima, slobodama, kulturi, demokratiji. Tome nasuprot, globalizacija se odnosi na tehnike, tržište, turizam, informacije. Globalizacija ostavlja utisak da je nepovratan proces, dok se čini da univerzalno iščezava, barem kao sistem vrednosti koji je izgrađen na ravni zapadne moderne, bez analogije u bilo kojoj drugoj kulturi. Svaka kultura koja se univerzalizuje gubi svoju singularnost i umire.«; Žan Bodrijar, *Globalizacija još nije pobedila*, u: *Svet posle 11. septembra*, Nova srpska politička misao, posebno izdanje 4 (2002), str. 19

⁶ »Globalizacija razmene je kraj univerzalizovanja vrednosti. Prelaskom sa univerzalnog na globalno istovremeno se događa i homogenizacija i fragmentacija sistema do u beskonačnost. Globalno umrežavanje mreža udvostručava se odvajanjem fragmenta. Posle centralnog ne dolazi ono što je lokalno već ono što je odvojeno; iza koncentričnog ne dolazi ono decentrirano, već ono ekscentrično, kao dezintegracija univerzalnog. Globalizacija, sve u svemu, predstavlja homogenizaciju i narastajuću diskriminaciju. Odbijanje i isključivanje nisu slučajne posledice, one spadaju u logiku globalizacije koja, suprotno od univerzalnog, razlabavljuje postojeće strukture da bi mogla bolje da ih integriše.«; Žan Bodrijar, op. izvor



spoljašnje rastakanje - ekonomskih, socijalnih, političkih i konstitucionalnih - temelja njihovog bivstvovanja. Globalizacija ujedno izoštrava stare i uvodi nove podele u svetsku zajednicu. Nastavlja se tendencija rasta protivrečnosti i razlike između svetskog centra i periferije, bogatih i siromašnih, moćnih i nemoćnih, jakih i slabih. Cementira se asimetrično bipolaran svet - na manjem se polu gomilaju znanje, moć, bogatstvo, sigurnost i sila, a na većem neznanje, nemoć, nesigurnost, siromaštvo i beda. To se, između ostalog, dešava i stoga što glavni nosioci globalizacije hrpimice ubiraju njene plodove, ali bi rado da, ako treba i silom, izbegnu njene negativne posledice. Odatle slobodan protok ljudi, roba, kapitala i ideja (p)ostaje jednosmeran - od centra ka periferiji, dok su uzvratnom toku postavljene nesavladive prepreke.⁷

Svetska je zajednica danas, zbog toga, razapeta između nastajućeg unipolarnog i potencijalno multipolarnog ustrojstva. Nema, pri tome, dovoljno garancija da će bilo koje od njih nužno uvećati bezbednost sveta. Sasvim je, naime, moguće da jednocentrični ili višecentrični model globalne bezbednosti samo jednokratno uveća bezbednost najjačih na račun opadanja bezbednosti slabijih. To, međutim, povratno može da umnoži i ojača bezbednosne izazove, rizike i pretnje svetskom centru, a da završi njihovim razornim razlivanjem po periferiji. Tim pre, što bezbednosno preoblikovanje sveta teče van postojećeg sistema kolektivne bezbednosti, tj. Ujedinjenih nacija.

Nema, štaviše, dovoljno dokaza da zatečeni sistemi kolektivne i zajedničke bezbednosti mogu valjano da odgovore na nove izazove, rizike i pretnje. Jasno je da Ujedinjenim nacijama i njihovom Savetu bezbednosti nedostaje saglasja, volje, moći i sredstava za sprečavanje ili zaustavljanje lokalnih i/ili unutrašnjih sukoba i ratova. One su još manje sposobne da trajno otklone nove bezbednosne izazove, rizike i pretnje. Očito je, zato, da će Ujedinjene nacije, ako uskoro ne budu korenito izmenjene, ostati samo isprazni simbol poretka vremena prošlog. Nesporno je, isto tako, da UN ne mogu same sebe da izmene, niti mogu da (p)ostanu važan garant bezbednosti globalne zajednice bez volj-

⁷ To, na primer, ilustruju i restriktivne mere koje sadašnje članice EU preduzimaju da bi sprečile priliv radne snage iz deset država Centralne i Istočne Evrope, koje uskoro treba da uđu u Uniju; uporedi, Danas, 24. 02. 2004, str. 17



nog učestvovanja najjačih država, a posebno SAD. To je jedan od razloga što je današnji svet još uvek daleko od toga da preraste u globalnu zajednicu slobodnih i ravnopravnih građana, naroda i država.

Čini se da je raspadom bipolarne strukture međunarodne zajednice nepovratno otklonjena opasnost od izbijanja svetskog rata. Raste, međutim, broj i menja se tipologija lokalnih i unutrašnjih sukoba i ratova u manje razvijenim regionima sveta (Scherrer, 1999). U zahvatu njihovih razornih posledica više nisu samo mesni akteri, već i čitavi regioni, a neretko i cela globalna zajednica. To sve češće izaziva i podstiče spoljašnje - vojne i nevojne - intervencije u ove ratove. Odskora je, međutim, postalo uobičajeno da se interventi sve lakše - iz humanitarnih, preventivnih ili nekih trećih razloga - odlučuju na delovanje bez ovlašćenja Ujedinjenih nacija (Hadžić, 2003). Koliko god da je teško pouzdano proveriti motive i izmeriti domete ovakvih intervencija, sigurno je da one, uz sve ostalo, uvećavaju broj bezbednosnih nepoznanica u globalnoj zajednici. Povrh svega, jednostranim se akcijama narušavaju načela još važećeg međunarodnog prava, a ustoličuju arbitrarne kao vodeći princip u odnosima među državama. Sve to dodatno dokazuje potrebu da zajednički bude izgrađena nova bezbednosna arhitektura savremenog sveta. Uporedo bi, dabome, bilo potrebno da norme međunarodnog prava budu prilagođene novim bezbednosnim izazovima, rizicima i pretnjama.

Ovo tim pre, što ubrzana, a neretko i iznuđena, globalizacija povratno isporučuje i brojne, a negativne bezbednosne posledice. Čini se da je u dubini međunarodnih odnosa na delu rekonfiguracija anarhije.⁸ Drugim rečima, posvemašnjim kršenjem međunarodnog prava i ignorisanjem sistema kolektivne bezbednosti UN, ukidaju se i poslednji prividi kakve-takve uređenosti i sigurnosti (unutar) globalne zajednice. Obnavlja se, dakle, praksa proizvoljnog vojnog i političkog intervenisanja diljem globusa. Za tu se svrhu onda proizvode i koriste nove ideologeme - humanitarni intervencionizam i preventivni rat - koje u kraj-

⁸ Ovim se pojmom u realističkim teorijama međunarodnih odnosa i bezbednosti naglašava odsustvo internacionalnog autoriteta koji bi svojom moći uspeo da nametne poštovanje pravila i normi u međudržavnim odnosima, odnosno sprečio sveopšti »rat svijju protiv svih«.



njoj instanci smeraju nasilnom širenju demokratije. Pri tom, jednoznačno tumačena demokratija, odnosno njena oružana odbrana postaju samo plašt za prikrivanje namere da se, sasvim merljivi, ekonomski i vojno-politički interesi transnacionalnih i vladajućih elita SAD nametnu cejoj svetskoj zajednici. U tom je ključu jedino moguće i razumeti zašto su SAD, i njihov odani partner Velika Britanija, prvo ustvrdile da se u zahvatu njihovih državnih i bezbednosnih interesa nalazi ceo svet (i raspoloživi prirodni resursi), a zatim da one zarad svoje bezbednosti imaju neotuđivo pravo da te interese brane i vojnom silom na svakoj tački zemaljske kugle. Nije im potom bilo teško da svoje nacionalne interese preimenuju u globalne, a da intervencionističku zaštitu svojih parcijalnih i egoističkih interesa prikažu kao način postizanja i očuvanja globalne bezbednosti.⁹

Krajnja, a opasna posledica toga, uz ostalo, sadržana je u pervertiranom povratku koncepta »bezbednosne dileme« u međudržavne i međunarodne odnose.¹⁰ Da podsetimo da je u blokovsko vreme ovaj

⁹ »Nacionalni interes SAD je da promoviše američke vrednosti. Promovisati ove vrednosti znači zaštititi ih uspostavljanjem i primenom efektivne nacionalne bezbednosne politike (...) Nacionalni interesi SAD izražavaju američke vrednosti projektovane u međunarodnu i domaću arenu (...) Postoje tri referentne tačke. Prvo, aplikacija američkih vrednosti na spoljni svet čini jezgro nacionalnih interesa. Drugo, ostvarivanje nacionalnih interesa znači da strategija US nije ograničena na sopstvenu državu. To može zahtevati razmeštanje sile u različite delove sveta, posebno za borbu protiv terorizma. Treće, predsednik je fokalna tačka u definisanju i artikulisanju nacionalnih interesa SAD.«; Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, Stephen J. Cimbala, U.S. National Security, third edition, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 2002, str. 4-5

¹⁰ »Shvatanje da je rat konstantno istorijsko obeležje međunarodne politike i da je malo verovatno da će nestati, zasnovano je na uverenju da su države suočene sa onim što se naziva bezbednosna dilema, od koje ne mogu da pobegnu. Ideju bezbednosne dileme prvi put je jasno artikulisao John Hertz 1950 godine.« To je bilo, kao što je rekao: »temeljno uverenje po kome naponi država da očuvaju sopstvenu bezbednost, nezavisno od njihovih namera vode uvećanju nesigurnosti ostalih, jer svi preduzete mere objašnjavaju kao odbrambene dok mere drugih doživljavaju kao potencijalnu pretnju« po sopstvenu bezbednost (M. H.), John Baylis, International and Global Security, u: The Globalization of World Politics, second edition, John Baylis & Steve Smith (eds), Oxford University Press, UK, 2001, p. 257



koncept, odnosno njime definisano stanje međunarodnih odnosa po red ostalog podstaklo trku u naoružanju koja je završila u globalnoj ravnoteži straha. Ne čudi stoga da su u tom vremenu postojale najmanje dve različite liste bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. U međublokovskom nadmetanju ta je lista, ma koliko razučena, uglavnom bila predvidiva, dozirana i kontrolisana. Blokovskim je hegemonima to dozvoljavalo da sopstvene opreke proslede na druge i da ih transponuju u lokalne i regionalne sukobe i ratove. Time je autonomna lista - unutrašnjih i spoljašnjih - izazova, rizika i pretnji, sa kojom su se suočavale države na periferiji, bivala proširena do nedokučivosti. Ne čudi onda to što one nisu ni mogle da, za sebe i svoje građane, postignu dovoljnu bezbednost.

Sva je prilika da se nakon terorističkog udara na SAD tendencijski obnavlja stanje anarhičnosti međunarodnih odnosa, u kome održivu bezbednost sebi mogu da pribave jedino države sa velikim ekonomskim, političkim i vojnim kapacitetima. Zato u potencijalno monocentričnom svetu jedina super sila - ma koliko jeste ili bi htela da bude tvorac i/ili garant globalne bezbednosti - postaje dodatni generator bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. I to na način koji ostalima znatno sužava manevarski prostor, te im sledi ili da se priključe svetskom uterivaču mira ili da budu smeštene u »osovinu zla«. Tim lakše, jer se čini da globalna bezbednosna politika SAD i dalje u velikoj meri počiva na reaktivnoj strategiji. Njom se umesto planskog i dugoročnog, socijalno-ekonomskog i političkog, dejstva po uzrocima i izvorima novih izazova, rizika i pretnji¹¹ sve češće i neograničeno deluje oružanom silom po njihovim posledicama.

Na taj je način, uz ostalo, demantovana nova bezbednosna paradigma, lansirana krajem 80-ih godina prošlog veka, koja je, kako rekosmo, počivala na antropocentričkoj evoluciji mišljenja i praktikovanja bezbednosti. Ona je, uz ostalo, promovisala regionalnu i globalnu bezbednosnu kooperaciju i integraciju zarad nalaženja valjanog, a zajedni-

¹¹ Početni se argumenti protiv ovog (našeg) stava mogu naći: Michael Mandelbaum, »Diplomacy in Wartime, New Priorities and Alignments«, u: How Did This Happen? Terrorism and the New War, James F. Hoge, JR. and Gideon Rose (eds), PublicAffairs New York, 2001, str. 255-268, a posebno 263-267. strane.



čkog odgovora na novopristigle izazove, rizike i pretnje. Danas se, umesto toga, državama sa svetske periferije postepeno ukida šansa da, same ili zajedno sa susedima, postignu dovoljnu i održivu bezbednost. Ne čudi, odatle, tekuća revitalizacija satelitskog savezništva, ali ovog puta samo sa jednom silom - SAD.¹²

Monocentrična globalizacija svetske zajednice pogodovala je, uz ostalo, lakšoj i bržoj totalizaciji novih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. To znači da se danas u njihovom zahvatu, nezavisno od svoje volje i/ili udaljenost od svetskog centra, nalaze svi (ne)državni akteri međunarodnih odnosa. Spirala totalizacije je, pri tome, u mnogo čemu replika spirale (prisilne) globalizacije. Utoliko je iz centra začeta ekonomsko-politička unifikacija sveta u dobroj meri praćena izvozom i masovnom reprodukcijom u njemu nastalih i ojačalih, nevojnih izazova, rizika i pretnji. Stoga je iznuđena globalizacija, uz ostalo, olakšala i ubrzala masovnu proizvodnju i nedozvoljenu trgovinu oružjem, a posebno onim za masovno uništenje. Isto tako su proizvodnja i rasturanje droga, kao i trgovina ljudima i delovima ljudskog tela, a u izvedbi organizovanog kriminala, tek u jednoznačno globalizovanom svetu prerasli u snažne izazove, rizike i pretnje jedinačnoj, regionalnoj i globalnoj bezbednosti. U tom kolopletu onda i novi terorizam postaje krajnji produkt udruženog dejstva vlastovoljnih elita periferije, delom odgojenih u internacionalnoj zoni kriminala, i antimodernizacijskih elita (samo)legitimisanih pseudoverskim otporom globalizaciji (evroatlantskih vrednosti i interesa). Sve to, pak, centralnog nosioca globalizacije nužno čini glavnom metom, ali i glavnim protagonistom totalizacije novih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Štaviše, to mu dozvoljava da ih, interferirajući u njih, čak po svojoj potrebi namenski proizvodi ili dirigovano preusmerava od sebe ka drugima.

Svedoci smo, stoga, izmene uloge vojske, kao i funkcija rata. Podsetimo da su u vestfalijanskom poretku, kome pripada i blokovski sputan svet, vojska i rat bili glavno sredstvo ne samo za kolonijalna osvajanja, već i za skokovit unutrašnji razvoj velikih sila (*Kenedi, 1999:11*). U

¹² Stara i nova Evropa

nastalom *interregnumu* vidno je da vojska i rat sada zahode, iza mira skrivenim, osvajanjima. Nameće se, naime, zaključak da danas, tek tamo gde i kada zakažu ekonomsko-politički i ideološki instrumenti globalizacije, nastupa vojska i nastaje rat po meri potreba transnacionalnih korporacija i vladajućih elita SAD. Odatle rat danas, uz ostalo, (p)ostaje ključno marketinško sredstvo američkog vojno-industrijskog kompleksa, kojim on iznuđuje povećanu - unutrašnju i spoljašnju - potražnju za svojim robama.¹³ Sledstveno tome, menja se i priroda (asimetričnog) rata. Ostavimo li po strani unutrašnje ratove, za analizu će nam preostati primeri nesrazmerne upotrebe enormne oružane sile protiv nedoraslih protivnika, koje bismo po klasičnim merilima teško mogli da imenujemo kao rat.¹⁴ Mada im to ne spori geostrategijsku svrhovitost i učinkovitost, u njima više nije lako razlučiti gde počinju borbena, a gde prestaju vežbovna dejstva na samovoljno izabranim poligonima i obratno. Ostaće zato, uz ostalo, nesaznato i to da li su i koliko takvi ratovi namenjeni pražnjenju bojevih magacina i/ili probi novih oružja i oruđa *in vivo*.

U sve to se onda savršeno uklapa i tekuća obnova mita o profesionalnoj vojsci kao jedinom i pravom sredstvu za otklanjanje novih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Već je glavni argument u prilog profesionalnoj vojsci indikativan. Pravdanje nalozima proisteklim iz informatičke revolucije jasno upozorava da je takav model danas dostupan samo njenim tvorcima i monopolistima. Rečeni im monopol, dabome, povratno omogućava da očuvaju i ojačaju svoju globalnu vojnu supremaciju. Nužna posledica toga je dominacija redukovanog poimanja vojnog profesionalizma zasnovanog na visoko obučenom plaćeniku. Odatle je na delu i preoblikovanje klasičnog borbenog morala vojske, koje smeru ukidanju potrebe da se vojniku (vojnom kolektivu) za rat i u ra-

¹³ Više o tome vidi u: Dr Predrag Bjelić, Uticaj tehnologije i vojnoindustrijskog kompleksa Sjedinjenih Američkih Država posle 1990. godine, Vojno delo br. 2/2003, VIZ Beograd, str. 204-221

¹⁴ Deo teorijskih i političkih rasprava o prvom virtuelnom ratu (»Pustinjska oluja«), kao i značenjima »humanitarne intervencije« na Kosovu vidi u: Čisti rat, Beogradski krug, No 1-2/1995, Beograd; Srbija i NATO, I i II, posebna izdanja, Nova srpska politička misao, Beograd, 1999.

tu podastru valjani, merljivi i prihvatljivi razlozi za borbenu motivaciju. Odatle pa do ukidanja i poslednjih ostataka etičnosti rata preostaje još samo mali korak.

Dimenzije reforme sektora bezbednosti

U centralne zemlje Zapadnog Balkana koncept reforme sektora bezbednosti stigao je tek nakon, voljom spoljnih umešača, zaustavljenih i zabranjenih yu-ratova. Nove (stare) elite vlasti ga sve vreme, uz manja ili veća odstupanja, tretiraju samo kao deo paketa (ne)voljno prihvaćenih zahteva i standarda evroatlantske zajednice. Odatle je on (koncept) pripadao i još pripada setu propagandno-političkih obećanja mesnih takmaca za vlast, te je još uvek predmet ideoloških i dnevno-političkih (zlo)upotreba. Sve to je, dakako, praćeno obilatim vulgarizacijama celog koncepta ili njegovih pojedinih dimenzija. To posebno važi za demokratsku civilnu kontrolu nad oružanim snagama. Tim povodom se, na primer u Srbiji i Crnoj Gori, ne zna da li je teže sastaviti listu javno izrečenih stupidarija ili napraviti registar političara i kvazi-stručnjaka koji svakodnevno bombarduju javnost svojim neznanjem.

Nije stoga iznenađenje da se i koncept i reformski pokušaji javno tumače uglavnom kao (iznuđeni) ustupak Zapadu, odnosno kao neizbežni deo postupka za željeno, a hitro priključenje EU i NATO. Time se, u stvari, žele prikriti bar dve činjenice. Prva, da lokalne političke elite sebi i svojim glasačima stvaraju iluziju da se manjak volje i znanja potrebnog za radikalnu reformu društva i sektora bezbednosti može prikriti i/ili nadoknaditi reformskom logorejom. I druga, da se, inače stihijska, reorganizacija sektora bezbednosti i zatečenih oružanih snaga može svojoj i tuđoj javnosti poturiti kao reforma. Odnosno, da je moguće reformisati nasleđenu vojsku, policiju i tajne službe, a da se pri tome ne dira u njihovo ratno nasleđe, te da, samim tim, taj posao mogu valjano obaviti dojučerašnji partijski jurišnici u uniformi (*Hadžić, 2001*). U Zajednici Srbija i Crna Gora smo stoga svedoci odložene i/ili fingirane reforme sektora bezbednosti. Zbog te činjenice, ne samo da nije smanjena, već je i proširena lista unutrašnjih bezbednosnih rizika za započetu tranziciju. Da bude gore, time se dodatno arče neobnovljivi - vremenski, socijalni, ekonomski, politički i voljni - resursi ovog društva.



(Ne)zasluženu cenu za to, dakako, plaćaju u partijsku centrifugu uterani ili usisani građani.

Daleko je važnije to što su, zbog takvog pristupa, i građani i pripadnici oružanih snaga uskraćeni za saznanja o brojnim koristima koje im može doneti reforma sektora bezbednosti. Njome bi, uz sve ostalo, građani trebalo da budu trajno oslobođeni straha od (ponovne) unutrašnje zloupotrebe oružanih snaga. Ujedno bi i pripadnici ovih formacija trebalo da, uz ostalo, bar nominalno budu zaštićeni od tekućih i budućih, ideoloških i političkih zloupotreba. Mi ćemo ovde, stoga, zastupati i obrazlagati stanoviše po kome je reforma sektora bezbednosti u najboljem interesu domicilnog stanovništva, pa time i onih koji službuju u oružanim snagama. U osnovi toga nalazi se uverenje, postoktobarskim iskustvom Srbije nažalost potvrđeno, da se u postkonfliktnim društvima demokratskom poretku ne mogu pripremiti čak ni početne pretpostavke bez planske i radikalne reforme sektora bezbednosti.

(1) promene u mišljenju i praktikovanju bezbednosti

Pod uticajem globalnih strukturalnih promena u evroatlantskom krugu se postepeno napušta tradicionalni koncept, u kome su jedinačna država i njena vojska glavni zaštićeni objekti ali i ključni subjekti očuvanja bezbednosti. Polako se ukorenjuje novo mišljenje i praktikovanje bezbednosti koja bi svodno trebalo da olakša uspostavu sigurnijeg, pravednijeg i bolje uređenog društva, a potom i sveta. Iz tih se razloga menjaju zahvat i sadržaji pojma bezbednosti.¹⁵

Danas se bezbednost sve više misli i iskazuje kao krajnji proizvod udruženog dejstva ekonomskih, socijalnih, demografskih, političkih, kulturnih, ekoloških i vojnih obeležja neke države, regiona ili globalne zajednice. Od sadržaja i potencija ovih obeležja zavise i njihovi bezbednosni kapaciteti. Utoliko za postizanje jedinačne, odno-

¹⁵ O tome svedoči i njegovo razgranavanje, te se danas koriste složenice kao što su »hard security«, »soft security«, »human security«, »societal security«, »common security«, »cooperative security«.



sno zajedničke ili kolektivne bezbednosti više nije dovoljno imati samo broju i jaku vojsku. Posthladnoratovska iskustva kažu da jedino stabilna i prosperitetna društva sa demokratskim poretom mogu da, zajedno sa svojim susedima i partnerima, dostignu i održe dovoljnu bezbednost. Time se ubrzano tanje granice između unutrašnje i spoljašnje bezbednosti društva i države. Naime, unutrašnje stanje i ukupne moći date države određuju, u krajnjoj liniji, stepen njene spoljašnje bezbednosti. Kao što, potom, spoljašnja bezbednost povratno utiče na njenu unutrašnju stabilnost i bezbednost.

Dve su glavne posledice ove uzajamnosti. Pokazuje se, prvo, da je bezbednost jedinačnog građanina svrha, zalog i mera bezbednosti rodnog društva i države. To znači da društvo i država u kojima su ugrožena ljudska prava i sigurnost građanina nisu, nezavisno od jačine svojih oružanih snaga, bezbedne.¹⁶ Isto je tako, drugo, nesporno da u globalizujućem svetu više nije moguće izolovano postizati bezbednost jedinačnog društva i države. Bezbednost je danas sadržinski i geografski sve manje deljiva, te ište i nalaže udruženo otklanjanje bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Odatle i tekuća evroatlantska integracija, uprkos brojnim nesaglasnostima i teškoćama, počiva na zajedništvu i podudarnosti bazičnih, ne samo ekonomsko-političkih već i bezbednosnih, interesa i ciljeva. To objašnjava zašto se na kapiji EU nalazi NATO, kao i zašto bivše socijalističke zemlje svoju integraciju započinju od bezbednosne tačke.

Način na koji će biti mišljena, a potom i praktikovana bezbednost u jedinačnom društvu zavisi, dabome, od sadržaja i smera dejstva interaktivne sprege brojnih činilaca i determinatni - ekonomske moći, političkog poretka, socijalnog bića, istorijskog (i civilno-voj-

¹⁶ Na to upozorava i tekuće sužavanje ljudskih prava u kolevkama moderne demokratije, koje se provodi u ime borbe protiv terorizma (Patriotic Act u SAD i najavljeni Zakon o borbi protiv terorizma u Velikoj Britaniji; prema: London pooštrava antiteroristički zakon, www.danas.co.yu, 3. 02. 2004). Na osnovu toga bi se čak moglo reći da su teroristi možda već postigli neke od svojih strateških ciljeva: izazivanje masovnog straha i uzvratne agresivnosti koja u, krajnjoj instanci i na duži rok, preta da obezmoći i/ili poništi demokratiju.

nog) nasleđa, geopolitičke¹⁷ i geostrateške pozicije, vrste bezbednosnih izazova, rizika i pretnji kojima je izloženo, bezbednosne smeštenosti u (sub)region i tako redom. Odatle i usvajanje savremenog mišljenja, a time i praktikovanja bezbednosti u državama Zapadnog Balkana, nije i ne može biti samo predmet prosvetiteljskog pregnuća i/ili iz komunističkog arsenala opstale iluzije da je moguće jednokratno i ciljno menjati svest podanika (pred-građana).

Novo se mišljenje bezbednosti, naime, može ukorenjivati tek u sklopu postepene izmene nasleđene, a nedemokratske političke kulture. Prvi uslov za to je da mesne elite, saglasno vremenu (post)moderne, prethodno politički artikulišu celovitu i optimalnu strategiju društvenog (državnog) razvoja¹⁸, kojom će utvrditi i novu listu bazičnih, a zaštićenih vrednosti i interesa. To će im onda dozvoliti da pouzdanije identifikuju izvore i nosioce njihovog ugrožavanja, te da tome prilagode arsenal snaga i sredstava za dostizanje željene bezbednosti. Posle toga im, dabome, sledi da za materijalizaciju i zaštitu rečenih vrednosti i interesa pridobiju veliku većinu svojih sugrađana. To od njih, ujedno,

¹⁷ Imamo na umu savremeno određenje geopolitike, po kome je ona »u najširem smislu (...) studija geografskih dimenzija (fizičkih, kulturnih, političkih i ekonomskih) svetske politike. Dinamički uticaji i česte kompetitivne tenzije između naroda, ideja i njihovog bogatstva (rezervi) bi mogle postati snažna sila u pojedinim regionima. Moderna geopolitika bi zato bez veće greške mogla biti opisana kao ukidanje (prevazilaženje) fizičkih granica protokom tehnologije, bogatstva i ideologija.«; Peter H. Liotta, *The Geopolitics of the Balkans: Outcomes and Possibilities*, *New Balkan Politics, Journal of politics*, vol. 8, 2003, Skopje, str. 107

¹⁸ »Strategija treba da kaže šta valja činiti i kojim redosledom na planu izgradnje institucija, definisanja i sprovođenja ekonomske politike i upravljanja javnim resursima da se (u sadejstvu sa rastućim privatnim sektorom) u datom socijalnom okruženju postignu željeni ekonomski i socijalni rezultati. No, da bismo definisali takvu strategiju moramo bar otprilike sebi da predstavimo gde to želimo da idemo (šta su za nas željeni ekonomski i socijalni rezultati). Strategija, dakle, određuje **delovanje države** (zakonodavne, izvršne i sudske vlasti) na utvrđivanju dugoročnog pravca ili **vizije razvoja** i njenoj realizaciji.« (podvlačenja u originalu), Dušan Vujović, *Strategija reforme i razvoja: izazovi, iskustva, rešenja*, Prizma, februar 2004, CLDS, Beograd, str. 28.

zahteva da u skladu sa promenama u sopstvenom društvu ali i okruženju, te novoj listi izazova, rizika i pretnji, definišu primerenu strategiju nacionalne (državne) bezbednosti.¹⁹ Sve to je, pak, moguće jedino pod pretpostavkom da će začeta prodemokratska izmena društva građanima u dohledno vreme doneti ili bar nagovestiti vidljive i merljive - ekonomske, socijalne i političke - koristi.

Apstrahujemo li konkretne razlike, lako je uočiti da u državama Zapadnog Balkana još uvek dominira mišljenje u ključu bezbednosne dileme. Zato se još uvek održava uverenje da je država glavni zaštiteni objekt, a da su jaka vojska i policija glavni garant bezbednosti. Ono, pak, počiva na prvenstvu kolektivnih (državnih, nacionalnih, verskih) vrednosti, interesa i ciljeva u odnosu na individualne. Iz toga se onda lako izvodi suvereno pravo države, odnosno trenutnih vlastodržaca, da u ime stvarnog ili lažnog državnog/nacionalnog razloga nesputano i neomeđeno krše prava svojih građana, te time ugrožavaju njihovu, ličnu i porodičnu, bezbednost.

Nije teško dokučiti bazične izvore i zbirne razloge dominacije klasičnog mišljenja o bezbednosti. Ona je, uz ostalo, krajnji proizvod činjenice da narodi i države Zapadnog Balkana još uvek rešavaju početne, iz XIX veka ostale, probleme svog nacionalnog i državnog opstanaka i/ili samodovršenja. Odatle su one (p)ostale trajni bezbednosni ovisnici o spoljnim umešačima - ranije velikim silama, a danas SAD, EU i NATO (*Hadžić, 2001b*). Sve ovo je dodatno izoštreno pogubnim posledicama nedovršenih yu-ratova. Nadasve, pošto nije dokinut i/ili otklonjen ijedan od temeljnih izvora i uzroka nasilnog razbijanja druge Jugoslavije, otvorenom je ostala mogućnost dalje dekompozicije nastalih država, pa time i rekompozicije regiona.²⁰ Ovo je tim izglednije, jer je vidljivo da većina njih - Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Make-

¹⁹ Da to, iz raznih razloga, nije jednostavan i lak posao govore i činjenice da je Republika Hrvatska tek 2002. godine usvojila Strategiju nacionalne sigurnosti (Narodne novine, br. 32, Zagreb), a da Srbija i Crna Gora (SRJ) još nemaju takav dokument.

²⁰ Na to upozorava i tekuće etničko čišćenje preostalih Srba sa Kosova kojom albanske elite hoće da ubrzano izmene faktičko stanje u ovoj pokrajini i što pre iznude državnu nezavisnost.

donija, a u krajnjoj instanci i Albanija - uglavnom opstaje zahvaljujući volji i sili spoljnih umešača. Kao što je i što će, zahvaljujući i manjku njihove volje, »Kosovski čvor« biti još dugo žižna, a kritična bezbednosna tačka Zapadnog Balkana.²¹ Ovo tim lakše, jer je reč o slabim, nedovršenim, neželjenim i nedemokratskim državnim tvorevinama, koje još uvek ne mogu da izluče (pronađu) autonomne, a dovoljne - ekonomske, političke, socijalne, nacionalne i bezbednosne - razloge za svoj opstanak, a potom i prosperitet. U takvim se okolnostima teško i može očekivati nastanak mišljenja o bezbednosti koje bi iskoračilo iz državno-vojnih koordinata.

Utoliko je yu-ratovima podstaknuta i/ili verifikovana težnja ka nasilnom sticanju (dovršenju) nacionalnih država glavna prepreka ukorenjivanju drugačijeg promišljanja bezbednosti u zemljama Zapadnog Balkana. Da bude teže, produženi državni provizorijum lokalnim elitama vlasti služi kao glavni argument za odlaganje i/ili fingiranje reforme sektora bezbednosti. Sa te se osnove onda i u javnosti lako održava i obnavlja mišljenje u ključu bezbednosne dileme. Odatle je za ukorenjivanje novog mišljenja, u njima neophodno na nov i drugačiji način ustavom i zakonom urediti sferu bezbednosti i status oružanih snaga u mešnom društvu.

Za tu je svrhu neophodno da izabrani predstavnici građana (legalni nosioci vlasti) u parlamentu prethodno politički definišu državno (nacionalno) viđenje bezbednosti. Prvi zadatak u tom postupku je da se realno utvrdi stanje nacionalne bezbednosti. To nalaže da se popišu spoljašnji i unutrašnji izazovi, rizici i pretnje, a potom izmere bezbednosni i odbrambeni kapaciteti sopstvenog društva. Sastavni deo toga, dakako, treba da čini i procena borbene gotovosti raspoloživih oružanih snaga, te njihovih reformskih i modernizacijskih kapaciteta. Izra-

²¹ O tome svedoče i podaci po kojima 41,4% ispitanika iz Srbije i 32,3% iz Crne Gore misli da SAD predstavljaju najveću pretnju za bezbednost SCG, dok Albaniji to svojstvo pripisuje 37,6% ispitanika iz Srbije i 31% iz Crne Gore (J. Glišić, M. Hadžić, M. Timotić, J. Matić, Javnost Srbije i Crne Gore o reformi Vojske, Rezultati istraživanja, I krug, CCVO, Beograd, 2003, str. 69). Ovakva se percepcija početno može objasniti presudnom ulogom SAD u NATO agresiji na SRJ, te regionalnom umreženošću albanskih političkih i (para)vojnih elita.

dom takvog dokumenta («Bela knjiga odbrane»)²² stižu se dovoljni uslovi za izradu strategije nacionalne bezbednosti i/ili odbrane. Ona je, da podsetimo, eminentno politički dokument, kojim parlament jedne države definiše koga i šta treba štiti u datom društvu, potom od koga i, na kraju, kako, kojim snagama i sredstvima. Ovim dokumentom dotična država, ujedno, određuje svoje mesto i bezbednosnu ulogu u (za)datom regionalnom i globalnom kontekstu, te iskazuje svoj stav prema bezbednosnoj saradnji i integraciji. Tek se usvajanjem strategije bezbednosti i/ili odbrane stižu preduslovi za plansku i racionalnu reformu sektora bezbednosti, odnosno za postepeno ukorenjivanje novog i drugačijeg promišljanja bezbednosti u jedinačnom društvu.

(2) izmena konstitucionalnih i institucionalnih aranžmana

Potreba sprovođenja normativnog preuređenja sektora bezbednosti i oružanih snaga je u većini država Zapadnog Balkana neposredno diktirana tokovima i rezultatima nasilnog razbijanja druge Jugoslavije. Glavne su sile destrukcije, da podsetimo, bile generisane iz aparata zaduženih za njenu bezbednost i odbranu. U opisu se njihovih zadataka, uz odbranu od spoljnih pretnji, nalazila i zaštita socijalističkog ustavnog poretka. Za tu su svrhu ovi aparati bili ustrojani kao oružane ispostave komunističke oligarhije. Kad su se ovi zadnji razdelili i premetnuli u borbe za stvaranje (jedno)nacionalnih država, njima su se odmah pristojili rodnim poreklom i egzistencijom uvezani pripadnici starih oružanih snaga. Ne čudi stoga, da je JNA okončala kao paravojska, dok su njoj protivničke, izvorno paravojne, formacije postale legalna oružana sila novonastalih država (Hadžić, 2002).

Ratom učvršćena interesna sprega (para)vojnih i političkih elita u novim je državama yu-porekla okrunjena petrifikacijom modela partijske države i istih takvih oružanih snaga. Tome je, dakako, prethodilo i presudno kumovalo kloniranje autoritarnog poretka iz druge Jugoslavije u nove države. Pri tim pretpostavkama, vojno-policijske i tajno službujuće elite su nužno (p)ostale centralni stubovi neograničene vlasti lokalnih autarha i glavna prepreka prodemokratskoj reformi mesnih društava (Žunec, 1998). Kasnija ih je izborna promena gospodara, po-

²² Šire o tome: Tomo Radičević, *Transparentnost odbrane: Bijela knjiga o odbrani*, DEFIMI, Zagreb, 2000.



sebno u Srbiji i Hrvatskoj, nagnala da svoju novu lojalnost legitimišu (kvazi)demokratskom retorikom i ornamentikom. U toj se tački njihova želja da očuvaju svoje korporativne interese poklopila sa htenjem novih vlastodržaca da oružane snage zadrže u klijentskom statusu.

Odatle i ključne prepreke reformi sektora bezbednosti u državama yu-porekla izniču iz njihovog autoritarnog i ratnog porekla, odnosno nasleđa. Zbog toga se one ne mogu upoređivati sa ostalim tranzicijskim društvima, niti se na njih mogu primenjivati reformski recepti upotrebljeni u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Tim teže, što se u njima, delom i zbog NATO i EU protektorata, a time i zbog nemogućnosti izvoza krize, bezbednosni rizici tranzicije primarno generišu iznutra. Utoliko je i bezbednost ovih društava, pri zatečenim okolnosti, pre svega ugrožena iznutra. U njima se, zbog toga, preduslovi za reformu sektora bezbednosti ne mogu stvoriti prostom ugradnjom evroatlantskih ustavnih i zakonskih rešenja.

Ključna se, nazovimo je tranzicijska, aporija u Zajednici Srbija i Crna Gora sažima u dilemu šta čemu prethodi, odnosno šta je čemu preduslov. Možemo je izraziti pomoću dva, na prvi pogled bi se reklo sholastička, pitanja - da li prvo sledi ustavna rekonstitucija Zajednice i/ili država članica, pa za njom reforma sfere bezbednosti i oružanih snaga ili prvo treba reformisati sektor bezbednosti i oružane snage kako bi se stekli nužni uslovi za ustavnu i delatnu inauguraciju demokratskog poretka. Sve to, naravno, uz izostanak temeljnog raskida sa autoritarnim režimom u Srbiji, odnosno uz produženu egzistenciju njegovog kvazidemokratskog mutanta u Crnoj Gori. I dodajmo, uz njihov oročen a iznuđen suživot u prividnoj državnoj zajednici.

Pošto nije reč o simulacijskom modelu, oba zahvata moraju biti izvođena u zatečenom ambijentu, a pod snažnim pritiskom ratnog nasleđa i rastuće - ekonomske, socijalne i političke - cene deklarisanе reforme društva. Utoliko je glavni izazov sažet u teškoći simultane a demokratske (re)konstitucije društva i države uz istovremeno reformisanje oružanih snaga i njihovo stavljanje pod demokratsku civilnu kontrolu.²³

²³ Presudna je potvrda tome sadržana u brojnim prazninama i nedorečenostima dela Ustavne povelje koji uređuje odbranu i vojsku (Hadžić, 2003). U prilog tome svedoči i podatak da Skupština SRJ, a potom i SCG, nikad nije proverila da li se primenjuje novi Zakon o saveznim službama bezbednosti (usvojen jula 2002).



Za tu svrhu neophodno je prvo da države članice svoje nove ustave striktno sazdaju na načelima podele vlasti i vladavine prava. Potom sledi teži deo posla, koji zahteva da vladajuće elite parlamentu vrate pripadnu političku moć, a sudstvu obezbede punu i stvarnu nezavisnost. Sve to, pak, nalaže da izvršnoj vlasti bude oduzet prigrabljeni višak moći, te da i ona bude stavljena pod parlamentarnu, sudsku i javnu kontrolu. Tek je pod ovim pretpostavkama moguće stvoriti početne ustavne i zakonske uslove za uspešnu reformu sektora bezbednosti u SCG.

Materiju koju treba normirati možemo, iz metodskih razloga, razdvojiti na dva zasebna područja. U zahvatu prvog tada će se naći odnosi između društva i njegovih oružanih snaga, a u zahvatu drugog ustrojstvo i odnosi unutar svake od komponenti oružanih snaga. Situaciju dodatno usložnjava činjenica da se deo materije vezan za vojsku i odbranu uređuje u Državnoj zajednici, a status i delokrug ostalih oružanih formacija u državama članicama. Uprkos tome, moguće je navesti osnovne zahteve koje ustavni i zakonski akti, bez obzira gde su doneti, treba da ispune. Prvi je, da precizno utvrde bezbednosne ciljeve i zadatke svake komponente oružanih snaga, a drugi da potom utvrde postupak i način njihove (borbene) upotrebe.²⁴ U tom sklopu treba, uz ostalo, jasno utvrditi civilni lanac komandovanja, rukovođenja i upravljanja, te procedure i instrumente za zaštitu ustavnosti i zakonitosti u oružanim snagama. Za tu svrhu parlament i sud treba opremiti jasnim i efektivnim ovlašćenjima za praktikovanje svojih - kontrolnih i zaštitnih - nadležnosti u sektoru bezbednosti. Od ne manje važnosti je da normativno bude zagarantovana javna vidljivost sektora bezbednosti i poslova oružanih snaga. Ovaj se, pak, zahtev ne može valjano ispuniti bez zakonskih garancija slobodnog pristupa građana i javnosti informa-

²⁴ O štetama koje mogu nastati zbog nepotpunih ustavnih i zakonskih odredbi svedoče i političke kontroverze nastale zbog neovlašćene ponude bivšeg predsednika vlade Srbije da jedinice Vojske SCG učestvuju u operacijama očuvanja mira u Avganistanu, odnosno Iraku; šire o tome vidi u: Jovanka Matić, Medijsko izveštavanje o odbrani i vojsci, drugi krug, u: J. Glišić, M. Hadžić, M. Timotić, J. Matić, Javnost Srbije i Crne Gore o reformi Vojske, rezultati istraživanja, II krug, CCVO, Beograd, 2004, str. 134-145

cijama. To, pak, zahteva novo i drugačije definisanje smisla, sadržaja i zahvata državne i vojne tajne. Ustavom i zakonima, ujedno treba utvrditi i osigurati političku neutralnost, dezideologizovanost i sekularnost svake od komponenti oružanih snaga. Nadasve, novim normama treba osigurati delatnu zaštitu ljudskih prava pripadnika oružanih snaga, ali i građana kada se nađu u njihovom zahvatu.

Tek po meri ostvarivanja gornjih zahteva biće moguće zakonom preurediti ustrojstvo svake od komponenti oružanih snaga. Zakonodavcima potom sledi da precizno urede pravila njihovog unutrašnjeg funkcionisanja, a u sklopu toga i da na nov način urede službene i interpersonalne odnose u svim formacijama oružanih snaga. Da bi to bilo moguće, oni bi trebalo da najveći deo materije, koja je do sad bila predmet podzakonskih i/ili nižih akata, vrate u nadležnost zakona (*Buturović, 2001*). To će od njih, uz sve ostalo, zahtevati da, gde god je to moguće, suze diskreciona prava komandanata, odnosno spreče njihovu samovolju. O istom trošku bi trebalo suziti opseg materijalnih i drugih nezakonskih privilegija pripadnika oružanih snaga, a posebno njihovih komandnih elita.

(3) uspostava demokratske civilne kontrole nad oružanim snagama

Normativno preuređenje sektora bezbednosti u državama Zapadnog Balkana bi trebalo da bude poentirano stavljanjem oružanih snaga pod demokratsku civilnu kontrolu. Sudeći po javno izrečenoj spremnosti nosilaca vlasti, te čelnika podređenih ih im oružanih snaga, reklo bi se da je sve sada samo pitanje tehničke izvedbe.²⁵ Brojna uproščavanja i nerazumevanja modela demokratske kontrole nalažu skiciranje njegovih temeljnih obeležja. Do njih se najlakše može doći poređenjem prvog sa modelom civilne kontrole oružanih snaga. Tim pre, što se često gubi iz vida da su vojska, policija, tajne službe i parapolicijske snage u državama Zapadnog Balkana uvek bile pod civilnom, ali ne i demokratskom kontrolom.

²⁵ O tome svedoči i poziv čelnika Generalštaba VJ najvišim rukovodiocima SRJ da počnu da praktikuju civilnu kontrolu nad vojskom; uporedi: saopštenja i diskusije sa stručnog skupa oktobra 2001. godine, zbornik »Civilna kontrola oružanih snaga«, Institut ratne veštine, VIZ, Beograd, 2001.

Presudna razlika između ova dva modela izvire iz drugačije uređenih nadležnosti civilnog komandovanja oružanim snagama. Znači, u oba se slučaja podrazumeva da su one potčinjene civilnim vlastima. Demokratska kontrola ima, međutim, na umu samo demokratski izabrane civilne vlasti, a to znači i na izborima smenjive vlasti. Odatle je ovakva kontrola jedino moguća u otvorenom, demokratskom, tržišnom i pluralnom društvu, koje počiva na vladavini prava i pravnoj državi.

Dalje, model civilne kontrole vrhovnu komandu nad oružanim snagama i/ili vojskom u republikanskom uređenju daje predsedniku države i/ili predsedniku vlade. Otud su oružane snage, u krajnoj instanci, njima podređene, te oni donose konačne odluke o njihovoj upotrebi. Za razliku od toga, demokratski model uvodi složen postupak odlučivanja o upotrebi državnih aparata sile. Jednostavno rečeno, to znači da (jedinačni ili kolektivni) suveren pre nego što, na primer, naredi upotrebu vojske mora za to prethodno da pribavi saglasnost parlamenta i/ili vlade. Uz sve to, najviši sud dotične zemlje ima pravo da preispituje ustavnost i zakonitost odluka civilnog komandanta. Štaviše, ako utvrdi da je neko u komandnom lancu prekoračio svoje nadležnosti ili prekršio proceduru, sud nalaže povraćaj u prethodno stanje. To znači da sud može, kada se za to steknu ustavni i zakonski uslovi, poništiti komandu civilnog naredbodavca i naložiti obustavu upotrebe oružanih snaga. Iz rečenog je jasno da demokratska kontrola počiva na načelu podele vlasti. Odatle je, po ovom modelu, nužno da svaka grana vlasti ima precizna ovlašćenja nad oružanim snagama. One su ujedno ovlašćene i obavezane da jedna drugu kontrolišu i ograničavaju po ustavom i zakonom utvrđenom postupku.

U vlasti je parlamenta, kao najvišeg organa zakonodavne vlasti, da ustavom i zakonom tačno odredi položaj i ulogu oružanih snaga u društvu²⁶, odnosno da im propiše ciljeve, zadatke i namenu. Iz toga sledi da niko ne sme da ih koristi za neke druge svrhe. Odatle sledi da je je-

²⁶ Generalni popis prava i obaveza parlamenta vidi u: Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora, Načela, mehanizmi i praksa, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, Interparlamentarna unija, izvršni izdavač Centar za civilno-vojne odnose, Ženeva/Beograd, 2003.



dino parlament nadležan da proglašava ratno stanje, odnosno da odlučuje o stupanju zemlje u rat. Ustavom i zakonom se, ujedno, precizno utvrđuje lanac civilnog komandovanja oružanim snagama. Ovim se aktima, dakle, izričito propisuju nadležnosti predsednika države, predsednika vlade, nadležnih ministara i njima podređenih komandanata oružanih formacija. Uz to se uređuje i njihov međusobni odnos, da bi se znalo ko kome i za šta odgovora, odnosno, ko koga, po kojoj proceduri i u kom domenu kontrolišu.

Parlament je, ujedno, jedino ovlašćen da usvaja nacionalnu strategiju bezbednosti, te strategiju odbrane i doktrinu upotrebe oružanih snaga. On se u tom poslu, dakako, oslanja na stručne predloge nadležnih ministarstava. Supremacija parlamenta je nužna, jer demokratski izabrani predstavnici građana, a ne generali treba da utvrđuju nacionalne interese zemlje i njenih žitelja. Tim pre, jer oni time definišu koje će zajedničke vrednosti društva, ako bude trebalo, biti branjene i silom. Isto tako, parlament, a ne generali treba da procenjuje da li neko, koliko i kako ugrožava bezbednost zemlje. Na osnovu toga parlament u strategiji načelno saopštava da li će, u kojim slučajevima, pod kojim uslovima i sa kim dotična zemlja stupati u odbrambeni savez i/ili bezbednosnu saradnju. I na kraju, strategijom i doktrinom parlament definiše načela po kojima će vojska i ostale oružane snage biti upotrebljavane u ratu. Svim ovim aktima, parlament u suštini određuje kakve i kolike su oružane snage potrebne datom društvu.

Za tu svrhu parlament raspolaže još jednom, a ključnom alatkom. Reč je, dabome, o njegovom izričitom pravu da usvaja budžet namenjen vojsci i ostalim delovima oružanih snaga, te da kontrolišu njegovo trošenje. Parlament budžetom, naime, kazuje kolike i kakve oružane snage će imati data zemlja, jer od veličine i strukture budžeta zavisi njihov sastav, brojnost i opremljenost. Taj posao u parlamentu rade odbor za budžet i odbor za odbranu i bezbednost. Budžet stupa na snagu tek kada ga poslanici usvoje potrebnom većinom. Tu, međutim, ne prestaju budžetske nadležnosti parlamenta i odbora. Oni su, nadasve, obavezni da stalno kontrolišu kako nadležna ministarstva i oružane snage troše dobijeni novac. Uz to, oni su ovlašćeni da vrše inspekciju oružanih snaga i da kontrolišu da li se u njima poštuju ustav i zakon. Za-



to u demokratskim zemljama pripadnici oružanih snaga imaju, na primer, pravo da od parlamenta ili njegovih odbora direktno traže zaštitu ako im je neko od prava ugroženo ili uskraćeno.

Nosioci izvršne vlasti su, pak, jedini ovlašćeni da komanduju, rukovode i upravljaju oružanim snagama, ali samo u skladu sa ustavom, zakonom i strateškim dokumentima. Oni, dakle, ne smeju samostalno menjati ciljeve i namenu oružanih snaga. Dužni su, isto tako, da odluku o njihovoj upotrebi donose po ustavnoj i zakonskoj proceduri.

U civilni lanac komandovanja, rukovođenja i upravljanja oružanim snagama obično su po hijerarhijskom redu uključeni predsednik države, predsednik vlade, nadležni ministri i komandanti svake od oružanih formacija. Civilni naredbodavci su odgovorni svojim nadređenima, ali i parlamentu, pa time i biračima. Predsedniku vlade, koji vodi spoljnu i odbrambenu politiku zemlje, potčinjeni su nadležni ministri. Oni neposredno rukovode i upravljaju delovima oružanih snaga. Ministrima su, dakle, potčinjeni čelnici vojske, policije, tajnih službi i ostalih parapolijskih snaga. Ministri za svoj rad odgovaraju vladi i njenom predsedniku, ali i parlamentu. Ako nije zadovoljan stanjem u oružanim snagama, parlament može smeniti celu vladu ili samo nedležne ministre.

Nadležni ministri i ministarstva su ključni civilni kontrolori delova oružanih snaga. Oni su, dakle, ti koji treba da osiguraju potčinjenost oružanih snaga legalnim civilnim vlastima. Njihova je obaveza, takođe, da osiguraju i zaštite profesionalnu autonomiju potčinjenih delova oružanih snaga. Ministri uz to predlažu budžet i zakone parlamentu, a po njegovom usvajanju sredstva dostavljaju krajnjim korisnicima i kontrolišu njegov utrošak. Ministri su, ujedno, ovlašćeni da utvrde organizaciju i formaciju potčinjenog im dela oružanih snaga, te da odobravaju godišnje planove njihove obuke. Uz to, oni donose podzakonska akta i kontrolišu njihovu primenu. Ministri najčešće unapređuju, postavljaju, razrešavaju i penzionišu pripadnike oružanih snaga.

Model demokratske kontrole sadrži i dodatne instrumente, kojima se sprečava da bilo ko u lancu komandovanja, rukovođenja i upravljanja oružanim snagama stekne apsolutnu moć. Zato je ustavom i zakonom svakom od njih dodeljen ograničen broj ovlašćenja nad formacijama oružanih snaga. Kada je u pitanju vojska, obično je vrhovni ko-



mandant ovlašćen da oficire unapređuje u čin generala ili admirala. Međutim, u brojnim je zemljama određeno da on to može činiti samo na predlog ministra ili predsednika vlade (*Born, 2001:213*). Slično se dešava i pri postavljenju generala na ključne dužnosti u vojsci. Štaviše, neretko je u taj postupak uključen i parlament. U tom slučaju, da bi vrhovni komandant nekog postavio, na primer, za načelnika generalštaba, mora za to prethodno da pribavi mišljenje, a neretko i saglasnost nadležnog parlamentarnog odbora.

I na kraju, operativna komanda svake od komponenti oružanih snaga je stručni organ ministarstava. Njihov je zadatak, najkraće rečeno, da svoje formacije osposobe da izvršavaju zadatke koje im izda vrhovni komandant. Zato je u njihovoj nadležnosti obuka, operativno i taktičko komandovanje i rukovođenje jedinicama i ustanovama oružanih snaga. U ovoj tački prestaje nadležnost ostalih aktera demokratske civilne kontrole. Naime, oni su dužni da poštuju profesionalnu autonomiju pripadnika oružanih snaga. To znači, da kao što oficiri ne smeju da se mešaju u političko odlučivanje, tako i političari ne smeju da se mešaju u profesionalne poslove oficira (*Huntington, 1995*).

Razlaganje i tumačenje modela demokratske kontrole je, dakako, lakši deo posla. U stvarnosti je praktikovanje demokratske civilne kontrole nad oružanim snagama daleko složenije. Izazovi prvo stižu iz prirodene težnje nosilaca svake grane vlasti da povećaju svoju moć na račun drugih ne bi li stekli dominantnu poziciju. Nije, isto tako, lako pridobiti pripadnike oružanih snaga, posebno generalske elite da se drže samo svojih profesionalnih poslova. Posebno je teško od njih očekivati da bez rezervi prihvate dodeljen im budžet, odnosno da se odreknu zahteva i pritisaka za njegovo povećanje. Otpori mogu da nastanu i pri sužavanju diskrecionih prava i privilegija komandnih elita. Povrh svega, otvorenom uvek ostaje i mogućnost da delovi političkih elita i vrhova oružanih snaga stupe u međusobne - javne ili tajne - saveze radi postizanja nekih svojih parcijalnih ciljeva. Zbog toga je nužno da se ustavom i zakonom garantuje pravo javnosti - medija, građana i ostalih aktera civilnog društva - da učestvuje u demokratskoj civilnoj kontroli i nadzoru oružanih snaga.



Nesporno je da se države Zapadnog Balkana tek nalaze pred zadatakom instaliranja i/ili primene normi, procedura i instrumenata za delatnu demokratsku kontrolu svojih oružanih snaga (Cottey, Edmunds, Forster, 2002). Za tu im je svrhu, kao što je obrazloženo, neophodno ali ne i dovoljno da iznađu nova konstitucionalna i institucionalna rešenja za sektor bezbednosti. One, naime, uporedo moraju radikalno i ciljano da reformišu zatečene oružane snage.

(4) reforma oružanih snaga

Za početak nije zgoreg razgraničiti pojmove »reforma« i »reorganizacija« oružanih snaga. Tim pre, što se neretko njihova reorganizacija nudi i dokazuje kao reforma.²⁷ Kratko rečeno, reorganizacija smera sistemskoj optimalizaciji elemenata oružanih snaga radi dostizanja maksimuma borbene gotovosti. Njom se planski menjaju brojnost, struktura, organizacija, formacija, obuka, oprema i operativno-taktička svojstva svake (neke) od komponentni oružanih snaga. Utoliko je reorganizacija stalni unutrašnji posao čelnika oružanih snaga, koji oni mogu izvoditi u skladu sa svojim nadležnostima i/ili po nalogu civilnih naredbodavaca. Međutim, izvan su dohvata reorganizacije normativni i društveni status oružanih snaga, njihov socijalno-politički i profesionalni profil, te strategija i doktrina bezbednosti. Tek kad nastupe ove promene, nastaje potreba za reformom svake od komponentni oružanih snaga. Odatle reforma počiva na reorganizaciji, ali se njom ne iscrpljuje. Odnosno, u tom kontekstu reorganizacija je jedan od (glavnih) metoda za pripremanje nužnih pretpostavki uspešne reforme.

Svaka je reforma oružanih snaga početno motivisana manje ili više radikalnom izmenom unutrašnjeg i/ili spoljašnjeg političkog i bezbednosnog ambijenta. Odnosno, potrebom da bude definisana nova i/ili drugačija strategija bezbednosti po meri nastalih promena, a u tom sklopu da se i oružanim snagama odrede novi ciljevi i zadaci, te izme-

²⁷ Tako je, na primer, g. Koštunica u vreme dok je bio predsednik SRJ tvrdio da bi (1) smena Pavkovića ugrozila stabilnost složenog i osetljivog vojnog sistema, (2) da je Pavković neophodan, jer je tvorac, nosilac i garant tekuće reforme Vojske, te (3) da bi smena Pavkovića loše uticala na moral Vojske, uporedi: Tanjug, 27. decembar 2001.

ne načini njihove upotrebe i dejstvovanja. Za te je svrhe onda nužna, daka-ko, i njihova reorganizacija. Reforma, međutim, zadire u socijalno-političko i profesionalno tkivo oružanih snaga, jer bitno menja sadržaje i značenja odnosa u trouglu »društvo/ građani - država/političke elite - oružane snage/njihovi pripadnici«. Time se posledično, a posredovano menja i njihov odnos prema susednim - partnerskim i/ili rivalskim - državama. Reforma, nadasve, ište i nalaže promene u političkom i kulturnom obrascu društva i oružanih snaga, a smera voljnom pristajanju njihovih pripadnika uz profesionalnu etiku zasnovanu na novom i/ili drugačijem registru bazičnih društvenih vrednosti i interesa.²⁸

Državama Zapadnog Balkana su se početkom XXI veka stekla oba glavna, a zbirna razloga za radikalnu reformu oružanih snaga. U većini ovih država je u toku prodemokratska rekonstitucija političkog poretka, te se u njenom zahvatu našao i sektor bezbednosti sa pripadnim oružanim snagama. Istovremeno, radikalno je izmenjena, pogotovo posle terorističkih udara na SAD (2001) i Španiju (2004), riziko mapa evroatlantske i svetske zajednice. Odatle u državama Zapadnog Balkana uporedno deluju opšti i posebno-pojedinačni razlozi za reformu oružanih snaga.

Opšti su razlozi za reformu nastali pod udruženim dejstvom (a) izmenjene bezbednosne paradigme, te nove i proširene liste izazova, rizika i pretnji; (b) izmene svrhe, zadataka i načina upotrebe oružanih snaga; (c) informatizacije oružanih snaga i razvoja novih oružja i opreme; (d) standardizacije, diferencijacije i specijalizacije oružanih snaga po meri novih zadataka, tehnologija i bezbednosne integracije; (e) preplitanja nacionalne (interne) i regionalno-globalne (eksterne) funkcije oružanih snaga, te (f) ubrzane privatizacije delova sektora bezbednosti i oružanih snaga.

Glavna je, a kumulativna promena iskazana svetskim trendom ubrzane profesionalizacije oružanih snaga, a posebno vojske. Sve to je, dabome, naložilo reorganizaciju svake od komponenti oružanih snaga radi njihovog osposobljavanja za vršenje novih funkcija i zadataka. Time su, uz ostalo, započete temeljne izmene u socioprofesionalnom biću vojske, kao i u ostalim segmentima oružanih snaga. U evroatlantskim državama je, nasuprot

²⁸ Vredne nalaze o tome vidi kod: Mihajlo Basara, Moral vojske u ideološkom pluralizmu – slučaj postkomunističke Jugoslavije, priređeno za štampanje, 2003, str. 230

očekivanoj reintegraciji vojske u rodno društvo, izgleda na delu njeno ponovno funkcionalno izdvajanje i izolovanje. Napuštanjem regrutnog modela menjaju su izvorišta popune vojske, te ona sve manje biva socijalni reprezent matičnog društva. Pri težišnoj spoljnoj (intervencionističkoj) nameni vojske to se početno može iskazati kao dobitak, jer umanjuje potrebu zasebne motivacije plaćenih boraca. Međutim, to ne otklanja nedoumice i nepoznanice koje mogu nastati pri eventualnoj unutrašnjoj upotrebi ovih oružanih snaga. Ima, naime, dovoljno razloga da se načelno sumnja u otpornost boraca plaćenika na unutrašnje političke i ideološke manipulacije, odnosno u spremnost oficirskog kora da u kriznoj situaciji bezuslovno poštuje supremaciju civilnih vlasti. Štaviše, to dodatno može pogodovati interesnom sprezanju političkih, ekonomskih i vojnih elita, te njihovom udruženom derogiranju demokratskih temelja sopstvenog društva.

No, države Zapadnog Balkana još uvek rešavaju početne zadatke u reformi svojih oružanih snaga (Forster, Edmunds, Cottey, 2002). One su u tom poslu suočene sa tri grupe obaveza: prvo, da trajno potčine oružane snage legalnim civilnim vlastima; drugo, da ih privedu ekonomskim i socijalnim mogućnostima, kao i stvarnim bezbednosnim potrebama svog društva; i, treće, da ih osposobe za efikasno otklanjanje novih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Za tu svrhu one treba da ih profilišu - ustroje, opreme i obuče - po modernim standardima, čijim bi dostizanjem, uz ostalo, postale operabilne sa NATO.

Lista primarnih zadataka jasno upozorava da je reč o složenom, dugotrajnom i skupom poduhvatu. Isto tako, da njegova uspešnost pretpostavlja i zahteva dugoročnu strategiju reforme, te njenu plansku i faznu realizaciju. Reč je, nadasve, o državnom poslu koji načelno ne bi smeo da zavisi od trenutne partijske i/ili personalne mape. Drugim rečima, za započinjanje i uspešno okončavanje, načelno nedovršive, reforme oružanih snaga nužno je da u datoj državi oko toga bude postignut većinski društveni i politički konsenzus. Potom, neophodno je da taj konsenzus u parlamentu bude pretočen u strategiju nacionalne bezbednosti i državni plan za reformu. Sve to, pak, zahteva da uporedno budu stvorene konstitucionalne i institucionalne pretpostavke za njeno nesmetano odvijanje. No, ni to nije dovoljno.

Prva i prava iskušenja nastaju zbog teškoća reforme oružanih snaga u ekonomski i socijalno iscrpljenim društvima Zapadnog Balkana.



Odatle nije lako utvrditi koliki su stvarni reformski kapaciteti ovih društava. Tim teže, jer preobražaj oružanih snaga treba da teče uporedo sa temeljnom reformom društva, koja zatečenim građanima već ispostavlja visoku ekonomsku i socijalnu cenu. To višestruko otežava racionalno upravljanje i reformsku alokaciju inače ograničenih resursa. Zna li se da svemu tome treba da prethodi neopozivo napuštanje autoritarnog i (post)ratnog ustrojstva države i društva, lako je dokučiti da reforma oružanih snaga neće ići ni brzo ni lako. Utoliko se može ustvrditi da sve države Zapadnog Balkana pate od hroničnog manjka pretpostavki za uspešnu, a pogotovo brzu, reformu svojih oružanih snaga.

Suzimo li na trenutak svoju pažnju na reformu vojske, lako ćemo uočiti da, na primer u Zajednici Srbija i Crna Gora, nedostaju dovoljni uslovi za uspešno obavljanje ovog posla. Ključne manjkavosti trenutno se iskazuju u sledećim tačkama:

- Državna zajednica Srbije i Crne Gore je oročena na tri godine, što je kratak rok za temeljnu reformu Vojske. Prva faza reforme zato mora uporedo teći na dva plana: plan »A« za slučaj da Zajednica opstane i plan »B« za slučaj da se države članice osamostale.
- Vlast Crne Gore nema ekonomski motiv za reformu Vojske. Po nezvaničnim procenama ona u kasu Zajednice godišnje ulaže oko 50 miliona evra, dok samo održavanje Vojske u Crnoj Gori košta oko 60 miliona evra.
- Vlast Srbije je već dugo zaokupljena očuvanjem svoje državnosti, kao i sanacijom ekonomsko-socijalnih posledica dosadašnjih reformi radi njenog nastavljanja. Predstoji joj istovremeno reforma institucija sistema, kao i delova oružanih snaga - policije, tajne službe i parapolijskih snaga. Odatle reforma Vojske nije među prioritetima mesnih elita i parlamentarnih stranka.
- Povelja je u delu o vojsci i odbrani puna ustavnih rupa i nepreciznosti za koje se ne zna da li mogu biti otklonjene zakonima. Štaviše, pravni poredak u Zajednici još nije zaokružen, jer države članice tek treba da usvoje nove ustave, a potom i da shodno ustavu donesu nove zakone.



- Pošto skupština Zajednice uglavnom ne radi, Vojska i dalje deluje bez strategije odbrane i vojne doktrine. Odatle poslanici nisu ni započeli izradu novih zakona o vojsci i odbrani.
- Skupštini Srbije i Crne Gore još nije predložen, te ona nije mogla ni da ga odobri, državni plan za reformu vojske. Zato niko u ovoj zemlji ne zna pouzdano koliko će reforma trajati i koliko će koštati. Još manje zna ko će kontrolisati njeno ostvarivanje.

Ne bi bilo veliko iznenađenje ako neke od ovih manjaka budu otklonili drugi. Pošto opstanak Državne zajednice više zavisi od potreba EU i SAD, sva je prilika da će spoljni umešači, a ne građani i njihovi vladoci odlučivati o njenoj sudbini. Može se, isto tako, desiti da reforma vojske objektivno pređe u nadležnost NATO čim Srbija i Crna Gora uđu u program »Partnerstvo za mir«. Tad će ona biti krojena samo po NATO modelu i biće privedena njegovim strategijskim potrebama, a ne stvarnim potrebama i mogućnostima Srbije i Crne Gore.

Postoji, dakako, i gori scenario. Sasvim je moguće da vlastodršci Srbije ili Crne Gore pre isteka roka samovoljno rasture Zajednicu, pa time svoje građane ponovo izopšte iz evroatlantske zajednice. U toj će varijanti cela priča o reformi završiti u njihovoj borbi za uspostavu lične i/ili partijske kontrole nad podeljenom vojskom, policijom i tajnim službama u sopstvenoj državi.

Manje loš scenario, koji je čini se danas na delu, svodi se na simuliranje reforme i to ne samo vojske i odbrane, već i srpskog i crnogorskog društva. Nije teško otkriti ciljeve i motive tog nauma. U toj varijanti promene će slediti samo iz spoljašnje ili unutrašnje nužde. Vlastodršci se iz toga nadaju dvostrukoj koristi za sebe - prvo, da će tako lakše potrošiti vreme do sticanja svoje države i, drugo, da će fingiranjem promena sačuvati svoju vlast i moć. To ih, kao i do sada, uopšte neće sprečavati da galame o svom evropejstvu.

Dokaz tome je, uz ostalo, činjenica da Zajednica Srbija i Crna Gora nije zajednički bezbednosni prostor. Ona, zbog toga, nema ni zajedničku strategiju nacionalne bezbednosti, niti su policija i tajne službe članica čim obavezane da međusobno sarađuju. Apsurd postaje vidljiv kada se zna da vlasti i Srbije i Crne Gore tvrde da hoće hitno u Evropu. Oni ili ne znaju ili misle da građani ne znaju da Evropska unija, uz sve ostalo, ima zajedničku

spoljnu i bezbednosnu politiku. Ostaje, stoga, pitanje kako to oni misle da SCG uključe u EU ako nisu sposobni i voljni da vode zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku svoje Državne zajednice.

(5) bezbednosna saradnja i integracija

Iza tekućeg i nespornog zahteva za ostvarivanje globalne i regionalne bezbednosne saradnje i integracije krije se mnoštvo nepoznanica (*Kisindžer, 2003*). Razvoj događaja nakon nestanka bipolarne strukture je sukcesivno ukidao jednu po jednu šansu za temeljno preuređenje međunarodne zajednice. Pre svega, nestanak Varšavskog pakta nije izazvao ukidanje i NATO pakta. Štaviše, tokom 90-ih godina prošlog veka NATO se pod vođstvom SAD nametnuo kao glavni garant i/ili iznuđivač globalne bezbednosti. Pripao mu je zadatak da strateški okoliš evroatlantske zajednice prilagodi i privede potrebama jedine svetske supersile. Ubrzo se pokazalo da je time utiran put za monocentričnu profilaciju globalne zajednice po meri potreba i interesa SAD (*Nye, 2002*). Njihovo je zbiljsko samounapređenje u jedinog uterivača svetskog mira podstaknuto terorističkim udarom na Njujork i Vašington, a počelo se materijalizovati antiterorističkim ratom u Avganistanu, a netom i preventivnim protiv Iraka.

Utoliko se privremeni saldo tekućih - političkih i bezbednosnih - turbulencija u savremenom svetu sažeo u dve ključne tačke. Prva: unilateralni intervencionizam je, u krajnjoj instanci, ne samo umanjio bezbednost globalne zajednice, već je povratno ugrozio i bezbednost SAD. Druga: na delu je sveopšta - jedinačna, zajednička i kolektivna - potraga za novim i drugačijim bezbednosnim identitetom zarad postizanja održive bezbednosti. U prilog ovome svedoči neuspeh raketno-bombarderske borbe protiv terorizma. Štaviše, u zahvatu su se terorizma sad našli i koalicioni partneri SAD. Sve to je oživelu ključne opreke unutar evroatlantske zajednice oko njene bezbednosne strategije i ustrojstva. Prva je linija podela između SAD i EU nastala još u momentu kada su ove druge ozvaničile svoju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. U tom je kontekstu obnovljena i još nerazrešena dilema oko dalje sudbine NATO. Neizvesnost je povećana odlukom EU da stvori sopstvene oružane - multilateralne i interventne - snage. Mada će se one izgleda još dugo oslanjati na NATO (SAD), ne treba isključiti mogućnost da one srednjoročno budu dovršene i samostalne.

Tokom antiterorističkog i preventivnog rata pod vođstvom SAD sve su ove dileme izvedene do krajnjih konsekvenci. Prva je njihova žrtva, nakon odavno skrajnutih Ujedinjenih nacija, bio NATO koji sada zarad svog opstanka pokušava bar da se uključi u sanaciju poraznih pobeda SAD. O istom je trošku ugroženo bezbednosno zajedništvo EU. Nastala je prvo podela među njenim starim članicama (Velika Britanija, Španija, Italija vs Francuska, Nemačka, Belgija), a ubrzo potom i procep između »stare« i »nove« Evrope. Nakon svega krug dilema zatvoren je paradoksom: SAD su se ponovo našle pred nalogom da redefinišu sopstvenu bezbednosnu poziciju i ulogu. To im nalaže da preispitaju i važeći koncept - globalne i/ili evroatlantske - bezbednosne saradnje i integracije.

Čini se da bi od ove tačke trebalo da krenu i/ili nastave svoje bezbednosno oblikovanje i države Zapadnog Balkana. U prilog tome ide nekoliko zbirnih razloga. Premeštanjem strateškog težišta SAD, EU i NATO u evroazijski centar, opao je njihov interes za Zapadni Balkan. Odatle je ponovo odložena i njegova bezbednosna integracija. Sledstveno tome na neodređeno je vreme odgođeno i priključivanje ovih država EU. Upitnom je, ujedno, postala uverenost ovih država da ulazak u NATO neizostavno vodi u EU. Tim pre, što niko pouzdano ne može da predvidi dalju sudbinu NATO. Nema, isto tako, dokaza da je direktno vezivanje za SAD pojedinim državama Zapadnog Balkana donelo veće bezbednosne koristi, niti im je uvećalo šanse za integraciju u evroatlantsku zajednicu. Nameće se, štaviše, utisak da je nespupana želja za integracijom sputala, ali i rasula moći država Zapadnog Balkana za bezbednosnu normalizaciju sopstvenog regiona.

Aporijska kristalizacija tokova monocentričnog istiskivanja bezbednosti globalne zajednice nalaže državama Zapadnog Balkana da pri oblikovanju svog bezbednosnog identiteta vode računa o nekoliko neizbežnih činjenica. One, prvo, ne mogu da zaustave ili izbegnu globalizaciju i njoj svojstvenu totalizaciju bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. To im generalno nalaže da učestvuju u bezbednosnoj saradnji i integraciji. Međutim, sve će ove države, svaka za sebe i sve zajedno, biti, a skoro je sigurno, i ostati ipak samo objekti globalizacije. Drugim rečima, njih će, nezavisno od njihove volje, direktno sustizati negativne, a mnogo manje pozitivne posledice globalizacije. Odatle su one pred zadatkom kako da sebi smanje štete, odnosno pribave eventualne koristi od globalizacije. Ove države čak ne mogu



ozbiljno da utiču na tempo i opseg svoje (bezbednosne) integracije u evroatlantsku zajednicu. Bez obzira koliko se trudile da ispune sve zahteve, odluku o tome da li će, kada, kako i koja od njih biti integrisana uvek će donositi Brisel, po meri interesa SAD, EU i NATO, a po rastegljivim i proizvoljnim kriterijumima.

Ovde se, dakako, kao alternativa ne nudi samoizolacija ili odustajanje od htenja za pristupanje evroatlantskoj zajednici. Uvereni smo, međutim, da ima razloga za reviziju liste prioriteta, koja je sastavljena pod presudnim uticajem iste te zajednice u koju se želi ući. Upitni su, stoga, već ključni motivi mesnih država i njihovih elita za hitar ulazak u NATO. Stiće se, naime, utisak da je nespupnost mesnih država da zajedno otklone pretnje svojoj bezbednosti obrnuto srazmerna javnoj volji njihovih elita da što pre uđu u NATO. Međutim, bezbednosna saradnja i integracija nisu same sebi svrha. Nespupno je da će stizanjem u NATO preko programa »Partnerstvo za mir« države Zapadnog Balkana uvećati svoje bezbednosne kapacitete. Ali nema dokaza da će im to članstvo samo po sebi ili automatski otkloniti ijednu od - unutrašnjih ili spoljašnjih - pretnji sopstvenoj bezbednosti.

Ako uslovno čak i prihvatimo da se temelji budućoj bezbednosti sveta danas postavljaju u Avganistanu i Iraku, jasno je da države i građani Zapadnog Balkana od toga neće uskoro steći znatne bezbednosne koristi. Oni će i dalje biti izloženi nesmanjenom dejstvu mesnih izazova, rizika i pretnji. Njihova je bezbednost, dakle, prevashodno i direktno ugrožena u lokalnu. Odatle je i njihov prvi zadatak kako da osmisle i započnu međusobnu bezbednosnu saradnju i integraciju. Tim pre, jer je reč o bezbednosno zapuštenom regionu koji nikad nije uspeo da stvori autonomne mehanizme, procedure i instrumente za dostizanje održive bezbednosti.

Spisak navođene literature:

- Baylis, John (2001), *International and Global Security*, u: *The Globalization of World Politics*, second edition, John Baylis & Steve Smith (eds), Oxford University Press
- Basara, Mihajlo (2003), *Moral vojske u ideološkom pluralizmu - slučaj postkomunističke Jugoslavije*, rukopis za štampu



- Bjelić, Predrag (2003), Uticaj tehnologije i vojnoindustrijskog kompleksa Sjedinjenih Američkih Država posle 1990. godine, Vojno delo br. 2, VIZ Beograd
- Bodrijar, Žan (2002), Globalizacija još nije pobedila, u: Svet posle 11. septembra, Nova srpska politička misao, posebno izdanje 4, Beograd
- Born, Hans (2001), Višestruka kontrola oružanih snaga u demokratijama: slučaj Holandije, u: Demokratska kontrola vojske i policije, Miroslav Hadžić (ur.), CCVO, Beograd, str. 191-228
- Buturović, Lj. Jovan (2001), Mehanizmi za zaštitu ustavnosti i zakonitosti u JNA i VJ, u: Demokratska kontrola vojske i policije, Miroslav Hadžić (ur.), CCVO, Beograd, str. 99-120
- Buzan Barry, Weaver Ole, de Wilde Jaap, (1998), Security, A New Framework for Analysis, Lynne Reinner Publisher, London
- Buha, A. (2003), *Evropa ili Amerika? O budućnosti Zapada*, zbornik tekstova, izbor i prevod Aleksa Buha, Službeni list SCG, Beograd
- Bryden, Alan Fluri, Philipp (eds), (2003), Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Civilna kontrola oružanih snaga (2001), zbornik saopštenja i diskusija, Institut ratne veštine, VIZ, Beograd
- Cottey, Andrew; Edmunds, Timothy; Forster, Anthony (eds), (2002), Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe, Guarding the Guards, Palgrave Publishers Ltd
- Damian, Lilly; von Tangen Page, Michael (eds), (2002), Security Sector Reform: The Challenges and Opportunities of the Privatisation of Security, International Alert, London
- Forster, Anthony (2002), West Looking East: Civil-Military Relations Policy Transfer in Central and Eastern Europe, in: Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies, Hans Born, Marina Kaparini, Philipp Fluri (eds), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Forster, Anthony; Edmunds, Timothy; Cottey, Andrew (eds), (2002), The Challenge of Military Reform in Postcommunist Europe, Building Professional Armed Forces, Palgrave Macmillan



- Gartner, Heinz; Hyde-Price, Adrian; Reiter, Eric (eds), (2001), Europe's New Security Challenges, Lynne Reinner Publishers, London
- Glišić, Jasmina; Hadžić, Miroslav; Timotić, Milorad; Matić, Jovanka (2003), Javnost Srbije i Crne Gore o reformi Vojske, rezultati istraživanja, I krug, CCVO, Beograd
- Glišić, Jasmina; Hadžić, Miroslav; Timotić, Milorad; Matić, Jovanka (2004), Javnost Srbije i Crne Gore o reformi Vojske, rezultati istraživanja, II krug, CCVO, Beograd
- Hadžić, Miroslav (2003), The controversies of Euro-Atlantic interventionism in the Balkans, in: International intervention in the Balkans since 1995, Peter Siani-Davies (ed), Routledge, London, pp. 59-67
- Hadžić, Miroslav (2002), The Yugoslav People's Agony, The role of the Yugoslav People's Army, Ashgate, England
- Hadžić, Miroslav (2001a), Sudbina partijske vojske, Samizdat FREEB92, Beograd
- Hadžić, Miroslav (2001b), Hronični manjak bezbednosti, Institut društvenih nauka Univerziteta Beograd, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd
- Hadžić, Miroslav (2001), (P)lutajuća vojska, Republika br. 290-291, Beograd, str. 27-41
- Hendrickson, Dylan (1999), A Review of Security-Sector Reform, Working Paper Number 1, Centre for Defence Studies, King's College, London
- Huntington, P. Samuel (1995), Reformin of Civil-Military Relations, Journal of Democracy, Volume 6, Number 4, pp. 9-18
- Edmunds, Timothy (2003), Defence Reforme in Croatia and Serbia-Montenegro, Adelphi Paper 360, IISS, London
- Kenedi, Pol (1999), Uspori i pad velikih sila, CID, Podgorica, JP Službeni list SRJ, Beograd
- Kisindžer, Henri (2003), Da li je Americi potrebna spoljna politika, U susret diplomatiji XXI veka, BmG, Beograd, prevod: Julija Novačić, Dragan Bisenić
- Kuhlmann, Jurgen; Callaghan, Jean (eds), (2000), Military and Society in 21st Century Europe, Gorge C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen



-
- Liotta, H. Peter* (2003), *The Geopolitics of the Balkans: Outcomes and Possibilities*, *New Balkan Politics*, *Journal of politics*, vol. 8, Skopje
- Mandelbaum, Michael* (2001), *Diplomacy in Wartime, New Priorities and Alignments*, u: *How Did This Happen? Terrorism and the New War*, James F. Hoge, JR., and Gideon Rose (eds), *PublicAffairs New York*, str. 255-268
- Moskos, Charles C; Williams, John Allen; Segal, David R.* (2000), *The Postmodern Military, Armed Forces after the Cold War*, *Oxford University Press*
- Nye, S. Joseph Jr* (2002), *The Paradox of American Power, Why the World's only Superpower can't go it alone*, *Oxford University Press*
- Radičević, Tomo* (2000), *Transparentnost odbrane: Bijela knjiga o odbrani*, DE-FIMI, Zagreb
- Sarkesian, C. Sam; Williams, John Allen; Cimbala, J. Stephen* (2002), *U.S. National Security*, third edition, *Lynne Reinner Publishers*, Boulder, London
- Stiglic, Džosef E.* (2003), *Protivrečnosti globalizacije*, SBM-x, Beograd
- Vankovska, Biljana; Wiberg, Haakan,* (2003), *Between Past and Future, Civil-military Relations in the Post-Communist Balkans*, I. B. Tauris, London
- Vujović, Dušan* (2004), *Strategija reforme i razvoja: izazovi, iskustva, rešenja*, Prizma, CLDS, Beograd
- Volerstin, Imanuel* (2004), *Godina 2003. je godina Buša*, *Komentar* br. 128, prevela Borka Đurić, *Republika* br. 324-325, Beograd
- Žunec, Ozren* (1998), *Rat i društvo, Ogledi iz sociologije vojske i rata*, *Naklada Jesenski i Turk*, *Hrvatsko sociološko društvo*, Zagreb



Milorad Timotić

DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA VOJSKE – PREDUSLOV REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI

Pad Berlinskog zida i nestanak Varšavskog ugovora sa svetske političke scene predstavljaju jedan od najdramatičnijih preokreta društvenog i političkog ambijenta u kome se ostvaruje uloga oružanih snaga u svetskim relacijama, a osobito u Evropi. Menja se karakter bezbednosnih pretnji, a to uzrokuje promene u brojnom stanju, organizaciji, formaciji, naoružanju i opremi vojske. Mesto vojske u političkom sistemu, zavisno od njegove prirode, ostaje nepromenjeno, ali se civilno-vojni odnosi prilagođavaju novom političkom i bezbednosnom okruženju. I u bivšim socijalističkim zemljama, gde je tema demokratske civilne kontrole vojske pažljivo zaobilažena pod starim režimom, danas je veoma prisutna u sredstvima informisanja i političkim institucijama. U Srbiji i Crnoj Gori, posle promena 2000. godine, tema je veoma prisutna i u medijima i u političkim institucijama, mada ima dosta oklevanja i lutanja u pogledu reforme vojske i uspostavljanja demokratske civilne kontrole nad njom. Zbog toga tema o demokratskoj civilnoj kontroli vojske još uvek, pored praktičnog, ima i teorijski aspekt.

O civilno-vojnim odnosima i civilnoj kontroli vojske može se govoriti od samog početka vojnog organizovanja u civilizovanim društvima. Vojska, kao element društva koji je bio nosilac sile, morala je na neki način biti ograničavana da tu silu ne upotrebi suprotno dominantnim društvenim interesima. Još Platon je u *Republici* postavljao pitanje



ko čuva čuvare. Isto pitanje postavljao je Juvenal u starom Rimu. Pitanje je vekovima postavljano, ali su se društvo i vojna organizacija menjali, pa i priroda ovog problema. U smislu koji je danas predmet interesovanja vojne sociologije i o kome treba raspravljati, čini se da bi bilo opravdano pojam "civilno-vojni odnosi" ograničiti na eru parlamentarnih demokratija, kada se uspostavljaju sistemi uravnotežavanja elemenata političke strukture društva i strukture vlasti. To je i vreme pisanih ustava kojima se regulišu odnosi i nadležnosti između pojedinih grana vlasti, pa se, između ostalog, među njima dele i nadležnosti u oblasti organizacije odbrane društva i komandovanja oružanim snagama.

I. Uvodne napomene - pojam

Pod civilno-vojnim odnosima podrazumeva se složen splet odnosa koji se u društvenoj praksi uspostavljaju između vojske i ostalih društvenih struktura. "Civilno-vojni odnosi se najbolje mogu shvatiti kao opšti pojam koji obuhvata sve aspekte odnosa između oružanih snaga (kao političke, društvene i privredne institucije) i društva (i države ili političkog/socijalnog/etničkog pokreta) čiji su deo."¹ Mada je, razumljivo, i vojska deo društvene strukture, mogu se izdvojiti i analizirati njeni odnosi prema drugim strukturama. Ti odnosi su najvidljiviji u oblastima politike, ekonomije, nauke i tehnologije. U svim tim oblastima postoji izrazita interakcija između vojske i odgovarajućih segmenata društva. U sferi politike vojska, pripremajući strategijske vojnopoličke analize, utiče na definisanje vojne i političke strategije i koncepcije odbrane koja treba da proistekne iz nje. U ekonomskoj sferi vojska je potrošač, ali i proizvođač koji u vojnoj industriji i pratećim granama zapošljava deo radne snage i stvara deo društvenog dohotka. U nauci i tehnologiji vojska se koristi naučnim i tehničkim dostignućima, ali pruža i doprinos razvoju nauke na poljima za koja je zainteresovana. To su najčešće vodeće nauke i vrhunske tehnologije, koje, jednom usavršene za

¹ *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe. Guarding the Guards.* Edited by Andrew Cottey, Timothy Edmunds and Anthony Forster, Palgrave, 2002, str. 6



vojne potrebe, kasnije nalaze široku primenu i u civilnoj industriji i drugim oblastima društvenog života. U svim ovim vitalnim područjima funkcionisanja savremenih društava vojska je važan akter, te otud i značaj odnosa koji će biti uspostavljen između nje i drugih društvenih struktura.

Sa stanovišta njihove društvene i političke suštine, civilno-vojne odnose treba posmatrati u najširem društvenom kontekstu. "Osnovni civilno-vojni odnos je odnos službe: vojska služi svoje maternje civilno društvo. Vojska je tako organizovana, njome se tako operiše i pruža joj se takva podrška da služi ciljevima i interesima - posebno bezbednosnim ciljevima i interesima - društva u najširem smislu."²

Prema nekim teorijama³, civilno-vojni odnosi uspostavljaju se, formiraju i ostvaruju u društvenoj praksi u trouglu između tri partnera: vojske, političkih elita i građanstva. Vojska u ovom smislu obuhvata oružane snage i njihove pripadnike. Njen profesionalni deo (oficiri i podoficiri) aktivnije učestvuje u formulisanju vojne politike. Drugi partner, političke elite, može se definisati funkcijom. To su one elite koje predstavljaju vladu i imaju direktan uticaj na veličinu, sastav i namenu oružanih snaga. To su najuticajniji članovi vlade, parlamenta i političkih partija. Treći partner, građanstvo, je socijalno višeslojan i njegov uticaj na civilno-vojne odnose ispoljava se uglavnom posredno, na izborima, putem sredstava informisanja i kompetentnog javnog mnjenja.

Između navedena tri partnera u društvenoj praksi, civilno-vojni odnosi mogu se ispoljiti u obliku podele nadležnosti i kontrole jednog nad drugim ili u obliku saradnje i saglasnosti (concordance). Drugi vid odnosa je poželjniji i povoljniji, obezbeđuje veću efikasnost sistema odbrane, ali ga je teško ostvariti u praksi. Koji vid odnosa je dominirajući u jednom društvu može se zaključiti na osnovu sledeće četiri grupe indikatora: socijalni sastav oficirskog kadra, priroda procesa političkog odlučivanja, regrutni sistem i vojni stil.⁴ Prema tim indikatorima, sma-

² Andrew J. Goodpaster, Samuel P. Huntington, *Civil-Military Relations*, American Enterprise Institute, Washington, 1977, p. 31

³ Rebecca L. Shiff, *Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance*, Armed Forces and Society, Vol. 22, No. 1, Fall 1995, pp. 7-24

⁴ Detaljnije, isto, str. 13-16



tra se da su Indija i Izrael dve zemlje u kojima civilno-vojni odnosi poživaju na principu saradnje i saglasnosti, i da je u njima vojska skladno integrisana u opšti društveni, politički i kulturni ambijent.

Kao opšti indikatori stanja civilno-vojnih odnosa mogu se uzeti:

1. Uloga oružanih snaga van vojne sfere, odnosno to da li one pokušavaju da ostvare uticaj na političke procese, kulturna zbivanja, sistem informisanja;

2. Način rešavanja sukoba i neslaganja između vojnih i civilnih vlasti, odnosno to da li se sporovi rešavaju u tolerantnom dijalogu ili jedna od strana pokušava da silom nametne svoje stavove;

3. Stavovi koje vojni i civilni lideri imaju jedni prema drugima, tj. to da li postoji uzajamno poštovanje i priznavanje stručne kompetentnosti svakoga u svojoj sferi odgovornosti i

4. Kvalitet politike koja nastaje iz civilno-vojne interakcije, odnosno to da li država postiže vojne i političke uspehe ili neuspehe.

Postojanje jasne spoljašnje pretnje bezbednosti zemlje utiče na to da se formiraju stabilni civilno-vojni odnosi. Međutim, ako spoljašnja opasnost postane akutna, civilna strana je prinuđena da pruži odgovarajuće prednosti vojsci, što može dovesti do poremećaja neophodne ravnoteže.

2. Istorijski pogled na civilno-vojne odnose i civilnu kontrolu vojske

Vojska je, kao jedan od instrumenata društvene moći, imala značajnu ulogu u istoriji civilizacije. Zbog toga je komandovanje vojskom uvek bilo prerogativ vrhovne vlasti u državi. U autokratskim sistemima imperator, vasilavs, kralj imali su neograničena ovlašćenja za upotrebu vojske i mornarice. Ako oni nisu bili dovoljno dobre vojskovođe i stratezi ili nisu posvećivali dovoljno pažnje oružanoj sili, dešavalo se da budu svrgnuti s vlasti. Najčešće su to upravo činili njihovi istaknuti vojni komandanti. U istoriji su najjače zabeleženi upravo oni vladari koji su bili i sposobne ratovođe (Aleksandar Makedonski, vizantijski carevi Iraklije, Manojlo Komnen, Mihailo Paleolog, pruski kralj Fridrih II, Napoleon). Vojska je uvek bila izvor moći države i vladara, ali i opasnost po vlast. Nije zbog toga slučajnost da su u vojnički najorganizovanijim dr-

žavama (Rim, Vizantija, Otomanska imperija) po pravilu vladari predvodili vojsku u najvažnijim ratnim pohodima i bitkama. Između ostalog, i da bi im stalno bila pod okom.

U srednjem veku u Evropi vladari su neograničeni komandanti svojih feudalnih vojski. Prvi put se u dokumentu *Magna Carta* (1215) ograničavaju prava kralja da nameće poreze radi vođenja rata. Ima i drugih odredaba koje regulišu vojna pitanja.⁵ Kasnije u XVII veku, za vreme krvave revolucije u Velikoj Britaniji, vodila se žestoka borba između kralja i parlamenta oko kontrole vojske. U toj borbi kralj Čarls I je izgubio glavu, a posle restauracije monarhije (1660) pod Čarlsom II, uspostavljene su jasnije linije kontrole vojske. Parlament, izborom vlade koja u svojoj nadležnosti ima i probleme oružane sile, dobija dominantnu ulogu u kontroli vojske, mada kralj nominalno ostaje vrhovni komandant. Tokom XVII i XVIII veka vojske u Evropi se institucionalizuju i profesionalizuju. Krajem XVIII veka zajedno sa Francuskom revolucijom nastaje era masovnijih vojski, jedna vrsta "nacije pod oružjem", a svi društveni ljudski i ekonomski potencijali mobilisu se za rat. U okviru vojske razvija se specijalizacija, menja se priroda ratovanja, pa se postavlja potreba tačnijeg definisanja mesta oružanih snaga u društvu.

Tvorci američkog ustavnog sistema posle revolucije uspešno su izgradili mehanizme potčinjenosti vojske civilnim vlastima, a kontrolu su podelili između zakonodavne i izvršne vlasti. Američki Ustav (1787) dosta detaljno reguliše finansiranje vojske (član I, sekcija 8)⁶ i komandovanje njome (član II, sekcija 2)⁷. Amandmanima II i III (Bill of Rights

⁵ Zanimljivo je da je kralj prihvatio obavezu da odmah po okončanju ratnog sukoba iseli iz zemlje sve »u inostranstvu rođene vitezove, strelce i najamne vojnike koji su došli u kraljevstvo sa oružjem.« Znači, ograničava se pravo kralja da u eventualnim unutrašnjim sukobima upotrebljava strane najamnike.

⁶ Kongres je ovlašćen da nameće poreze, takse, akcize za »zajedničku odbranu«, kao i da »podigne i izdržava vojsku, ali se novac za tu svrhu ne može odobriti za period duži od dve godine«. Kongres je ovlašćen da osniva i izdržava mornaricu i da određuje pravila za komandovanje i rukovođenje kopnenim i pomorskim snagama. Ovlašćen je i da upotrebljava milicije saveznih država za potrebe federacije.

⁷ "Predsednik je vrhovni komandant vojske i mornarice Sjedinjenih Država, i milicije saveznih država kada je ona pozvana u službu Sjedinjenih Država.

1791) regulišu se još neki civilno-vojni odnosi.⁸ U kasnijem parlamentarnom razvoju SAD i drugih parlamentarnih demokratija razrađeni su i usavršeni legalni instrumenti i procedure uspostavljanja i održavanja stabilnih civilno-vojnih odnosa, čija suština se svodi na kontrolu brojnosti, opremanja i naoružavanja vojske i vojnih rashoda koju vrše legalno izabrane demokratske institucije civilne vlasti.

U istoriji Srbije vojska je uvek imala značajnu društvenu ulogu, pa je i njen status morao biti regulisan u skladu sa normama i običajima vremena. O najranijem periodu srpske srednjovekovne države nema dovoljno podataka na osnovu kojih bi mogli biti doneseni neki određeniji zaključci o odnosima vojske i društva. Vojna obaveza padala je na teret i vlastele i zavisnog stanovništva. »U okvirima 'vernog posluženija' ili 'pravovernog rabotanija', vršenje vojne službe zauimalo je najistaknutije mesto, mada mnoge pojedinosti o raspoređivanju, pa i obavljanju ove službe ostaju nepoznate. Prema sačuvanim obaveštenjima, vojna služba se vršila po 'zakomu' ili 'vojničkom zakonu', čime se samo isticalo da je sve to dobro poznato i utvrđeno.«⁹

Prvi pravni akt u kome su eksplicitno definisana neka pitanja komandovanja vojskom i odnosa vojske prema podanicima cara je *Dušanov zakonik*, usvojen »od pravoslavnoga sabora našeg, s preosvećenim patrijarhom, kir Joanikijem, i svima arhijerejima i crkovicima malima i velikima, i sa mnom, blagovernim carem Stefanom, i svom vlastelom carstva mi, malom i velikom«, 25. maja 1349. godine, u Skoplju. Članovi koji se odnose na vojsku nose različite brojeve u pojedinim prepisima Zakonika. U *Bistričkom prepisu Dušanovog zakonika* četiri člana (57, 124, 125 i 130) odnose se direktno na regulisanje nekih vojnih pitanja i odnosa vojske prema civilima¹⁰.

⁸ Amandmanom II potvrđuje se pravo saveznih država da održavaju miliciju i pravo pojedinca da nosi oružje. Amandmanom III zabranjuje se vojnicima da stanuju u privatnim kućama bez odobrenja vlasnika, a u ratu samo na način predviđen zakonom.

⁹ Istorija srpskog naroda, tom I, SKZ, Beograd 1981, str. 377

¹⁰ Članom 130 propisuje se da ako u jednom selu konači vojska, druga koja naiđe da ne konači u istom selu. Znači, štite se od preteranog materijalnog opterećivanja stanovnici koji su imali određene obaveze prema vojsci. Zanimljivo je, isto tako, da se članom 125 propisuje smrtna kazna za onoga ko bi u ratu srušio crkvu. Štite se, znači, osnovne kulturne vrednosti i na strani protivnika od ratnih razaranja i neumerene, što se danas kaže nediskriminativne, upotrebe vojne sile.



Naravno, za sve vreme srpske srednjovekovne države vladar (župan, kralj, car, knez, despot) je bio vrhovni komandant vojske sastavljene po načelima feudalnog prava. Svoja ovlašćenja u celini je prenosio na komandanta »vojvodu« u slučaju da sam ne učestvuje u vojnom pohodu.¹¹

Odnosi komandovanja vojskom definisani *Dušanovim zakonikom* zadržavaju se sve do propasti srpske države, s tim što se u vreme despotovine, u vezi sa jačanjem vladarskog apsolutizma, još više naglašava uloga najamničke vojske.¹²

U oslobodilačkim ratovima početkom XIX veka stvara se nova država i nova narodna vojska, čiji će međusobni odnosi biti regulisani i uspostavljeni u skladu sa razvojem ustavnosti i zakonodavstva. Na primer, u *Zakonu o ustrojstvu vojske* od 1864, knez je *poglavar* vojske, a ministar vojni komanduje stajaćom i Narodnom vojskom *za kneza i u ime njegovo*.¹³

3. Preduslovi za uspešnu civilnu kontrolu vojske

Za uspostavljanje efikasne demokratske kontrole vojske potrebni su određeni društveni, politički i zakonski preduslovi. Od opštih uslova neophodni su: demokratska vlada, pravna država, ustaljeni i opšteusvojeni postupci za smenu političkih partija na vlasti, ljudska prava i slobode građana jasno zaštićeni ustavom ili duboko ukorenjenom demokratskom tradicijom. Postojeća vlada treba da uživa podršku većine građanstva i većine političkih i intelektualnih elita.

Odsustvo stabilnog i legitimnog sistema vlasti može navesti vojsku da interveniše u politiku radi sprečavanja unutrašnjih nereda i sukoba, što, opet, stvara novu nestabilnost i ruši legitimitet političkog sistema.

Prema zaključcima do kojih se došlo u novijim raspravama o ovoj temi važni su i drugi preduslovi za uspešnu civilnu kontrolu vojske i za

¹¹ Članom 124 Bistričkog prepisa određuje se: »Na svakoj vojsci vojvode da imaju vlasti koliko car. Što reknu da se sluša. Ako li ih neko u čemu ne posluša, da mu je osuda ista kao i onima koji cara ne bi poslušali.«

¹² Dr Andrija Veselinović: Država srpskih despota, NIU »Vojska«, Beograd, 1995, str. 191-195

¹³ Vojna enciklopedija, Beograd, 1975, str. 52



uspostavljanje civilno-vojnih odnosa odgovarajućih savremenim demokratskim društvima. Ti preduslovi mogu biti definisani na sledeći način:

1. Jasna podela ovlašćenja između predsednika vlade i ministra odbrane definisana ustavom i zakonima. Zakon treba jasno da određuje ko komanduje i rukovodi vojskom i unapređuje oficire u mirno vreme, ko je ovlašćen da preduzima mere u kriznim situacijama, ko je ovlašćen da proglašava stanje neposredne ratne opasnosti i ratno stanje.

2. Parlamentarna kontrola vojske putem kontrole odbrambenog budžeta. Mora biti jasna uloga parlamenta u pogledu upotrebe oružanih snaga u vanrednim prilikama i u ratu. Ta rešenja su različita u predsedničkim i parlamentarnim političkim sistemima. U SAD, gde je predsednik vrhovni komandant oružanih snaga, Kongres je Ustavom i zakonom ovlašćen da: objavljuje rat, donosi zakone kojima se odobravaju ili ne odobravaju vojni programi i odobrava finansijska sredstva za održavanje formacijom predviđene veličine oružanih snaga.

3. Kontrola mirnodopske vlade nad generalštabovima i vojnim komandantima preko ministarstava odbrane na čijem čelu je civil. Ta kontrola treba da uključi pripremu budžeta za odbranu, pristup obaveštajnim podacima, učestvovanje u dugoročnom planiranju odbrane, osnovne proporcije strukture i razvoja oružanih snaga, razvoj naoružanja i opreme i njihovo uvođenje u upotrebu, politiku unapređivanja i glavnih postavljenja oficira.

4. Vojni profesionalizam na visokom nivou i efikasnost, koji će zasluživati narodno poštovanje. Vojnički ugled, vernost i odgovornost, kao i kvalitetna obuka i oprema, od suštinskog su značaja za efikasnost vojske. Neefikasna vojska može biti uzrok nestabilnosti, ugrožavati vladavinu prava i civilnu kontrolu vojske.

Jačanje profesionalizma vojske, njenih profesionalnih kvaliteta i vrednosti, objektivan je put ka jačanju civilne kontrole. Disciplinovan i profesionalan oficirski sastav, koji se zaklinje na vernost ustavu a ne pojedincu, političkoj partiji ili nekoj elitnoj grupi, verno će izvršavati naređenja svojih civilnih vođa.



Moć vojske prvenstveno treba da bude kontrolisana odanošću oficirskog sastava idealu države, kako je to izraženo u ustavu i zakonima. Odanost oficirskog sastava jednoj osobi, a ne sistemu osnovnih zakona i principa na kojima država počiva, ugrožava demokratiju i predstavlja opasnost za civilnu kontrolu vojske i dobrobit društva. Bitno je da pripadnici vojske u pogledu svojih političkih i društvenih stavova i uverenja odražavaju težnje i profil prosečnog građanina države.

5. Pripadnici oružanih snaga moraju iskreno prihvatiti civilnu kontrolu. Političko vođstvo i stanovništvo treba da shvate značaj civilne kontrole, u čemu mediji treba da im pruže punu pomoć. Civilna kontrola obezbeđuje vojsci stabilan društveni status, štiti je od mogućnih političkih manipulacija i zloupotreba.

Sastav, uloga i doktrina oružanih snaga moraju biti jasno zakonski definisani, što vojsci daje legitimitet neophodan za uživanje podrške demokratskog biračkog tela. Čim znatniji delovi biračkog tela počnu sumnjati u nepristrasnost vojske i njenu vezanost ili naklonost prema pojedinim političkim opcijama, gubi se i uverenje javnosti u ustavom i zakonom definisanu objektivnu civilnu kontrolu vojske.

4. Načela civilne kontrole vojske

Osnovna načela civilno-vojnih odnosa u parlamentarnim demokratijama uglavnom su se iskristalisala u praksi, a sredinom ovog veka teorijski su razrađena u vojnoj sociologiji. Sfera civilno-vojnih odnosa obuhvata sistem veza i odnosa između oružanih snaga jednog društva i ostalih elemenata njegove političke i socijalne strukture. Centralno pitanje civilno-vojnih odnosa je distribucija društvene moći, odnosno uspostavljanje balansa između onih koji raspolažu sredstvima sile i onih koji treba da održavaju kontrolu nad njenom upotrebom.

Vojska je birokratizovana i hijerarhijski ustrojena društvena organizacija, u kojoj pojedinac koji komanduje u ratu ima velika, čak apsolutna, ovlašćenja, jer faktički arbitrarno odlučuje o životima i telesnom integritetu svojih potčinjenih. Samo ta činjenica je dovoljna da nametne potrebu šireg društvenog uvida i uticaja na delovanje i upotrebu takve organizacije. »Vojska je među najmanje demokratskim institucijama



u ljudskom iskustvu: ratni običaji i postupci, po svojoj prirodi, u sukobu sa slobodom pojedinca i građanskim pravima, najvišim vrednostima demokratskih društava.«¹⁴ Ona je organizaciono ustrojena i razvija procedure rukovođenja i unutrašnje moralne vrednosti usmerene na vođenje rata. Pojedinci i jedinice dužni su da bez pogovora izvršavaju naređenja pretpostavljenih, bez obzira na fizičke i psihičke teškoće kojima su izloženi. Kao branioci duštva pripadnici vojske nose veliku odgovornost. »Najveća usluga koju oni mogu da učine društvu je da ostanu verni sebi, da služe ćutke i hrabro na vojnički način.«¹⁵

Civilna kontrola vojske ne znači to da bi civili donosili racionalnije odluke u ovoj sferi nego profesionalni vojnici. Govori se samo o tome da odluke budu u nadležnosti demokratski izabраниh ili po demokratskoj proceduri postavljenih civila.

Oni su predstavnici demokratski izražene volje naroda, dok se pripadnici vojske imenuju i postavljaju po drugim kriterijima i ne podležu potvrdi izbornog tela na redovnim izborima. Civilna izvršna vlast je ovlašćena (ali i odgovorna izbornom telu) da odredi veličinu i sastav oružanih snaga i da predloži koncepciju i doktrinu odbrane. Kad se radi o finansijskim sredstvima, izvršna grana vlasti predlaže budžet, ali ga samo zakonodavna vlast može usvojiti i odobriti finansijska sredstva. Naravno, vojni profesionalci imaju svoju ulogu u pripremi svih dokumenata i odluka koji se odnose na odbranu zemlje, kao i u njihovom stručnom obrazlaganju i odbrani predloženih rešenja u parlamentu i njegovim telima.

Huntington ističe da se civilna kontrola vojske izražava u odnosu snaga civilnih i vojnih grupa u društvu. Cilj kontrole je da se umanjí moć vojske. On smatra da se to može postići na dva načina - **subjektivnom civilnom kontrolom** i **objektivnom civilnom kontrolom**. **Subjektivnom civilnom kontrolom** maksimalizuje se moć civila, i to maksimalizacijom moći vladinih institucija, posebnih društvenih klasa i posebnih oblika političkog sistema. Kad se radi o institucijama, ranije je

¹⁴ Richard H. Kohn, *How Democracies Control the Military*, Journal of Democracy, Volume 8, Number 4, October 1997, str. 141

¹⁵ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1959, str. 466

spor postojao između kralja i parlamenta, a danas između grana vlasti. U pogledu društvenih klasa, istorijski razvoj pokazuje da su se one borile za kontrolu nad vojskom - aristokratija i buržoazija u vreme buržoaskih revolucija, a proletarijat i buržoazija u periodu socijalističkih revolucija. Smatra se da su demokratski oblici političkog sistema jedini kompatibilni sa parlamentarnom civilnom kontrolom vojske, dok je u apsolutističkim i totalitarnim sistemima vojska pod kontrolom vaninstitucionalnih činilaca i služi njihovom održanju na vlasti.

Objektivna civilna kontrola, prema Huntington-u, svodi se na maksimalizaciju vojnog profesionalizma.»Subjektivna civilna kontrola ostvaruje cilj civilizujući vojsku, pretvarajući je u ogledalo države. Objektivna civilna kontrola ostvaruje cilj militarizujući vojsku, čineći je oruđem države.«¹⁶ Učestvovanje vojske u politici je antiteza objektivne kontrole, dok subjektivna kontrola pretpostavlja to učestvovanje.

Civilno-vojni odnosi se manifestuju na dva nivoa - na nivou raspodele društvene moći i na ideološkom nivou. Na nivou raspodele društvene moći odmerava se uticaj oficirskog kora u odnosu na druge društvene grupe. Na ideološkom nivou ključni problem predstavlja kompatibilnost profesionalne vojne etike sa u društvu vladajućom ideologijom.¹⁷

Civilna kontrola vojske osobito je značajna danas zbog »veličine rashoda za savremene oružane snage, velike zabrinutosti javnog mnjenja pred razornom moći savremenih oruđa zasnovanih na visokoj tehnologiji, straha od izazova i opasnosti posle-hladnoratovske ere«.¹⁸ Ona je posebno aktuelna u zemljama u razvoju, u kojima su postojale tradicije vojnih diktatura i mešanja vojske u politiku, kao i u zemljama u tranziciji gde do propasti socijalizma nije bilo istinske parlamentarne kontrole vojske i sfere odbrane. Zadržavanje bezbednosnih pitanja pod dominantnom kontrolom vojske ostavljalo je civilnu vlast bez stručnosti i razvijenih nadzornih mehanizama za civilnu kontrolu sfere

¹⁶ Isto, str. 83

¹⁷ Videti: isto, str. 84-94

¹⁸ *Chaillot Paper* 23, Institute for Security Studies, Western European Union, February 1996, Paris, p. 4

odbrane. S druge strane, vojni rukovodioci nisu mogli shvatiti kakvi treba da budu položaj i uloga vojske u demokratskom društvu.

Vojska kao osnovni element bezbednosti i nezavisnosti društvene zajednice, odnosno države, isto tako mora učestvovati u distribuciji društvenih vrednosti - ekonomskog i društvenog i političkog uticaja, ugleda. U tom pogledu moraju se uspostaviti odnosi u donošenju političkih odluka, koji će onemogućiti da vojska bude korišćena monopolom sile radi ostvarivanja prednosti i sticanja povlastica u odnosu na ostale društvene grupe i ustanove.

Zbog toga je u praksi i teoriji konstituisano **prvo** najvažnije načelo civilne kontrole vojske: **suprematija civilne u odnosu na vojnu vlast i efikasna potčinjenost vojske civilnom vrhovnom komandantu**. U savremenim demokratskim društvima to je *conditio sine qua non* civilno-vojnih odnosa i društvenog položaja vojske. Naravno, iako davno proklamovano, to načelo je u praksi teško afirmisano, sem u zemljama sa zaista velikom demokratskom tradicijom.

Znači, suprematija civilne u odnosu na vojnu vlast izražava se putem nadležnosti koje u sferi odbrane i vojnih poslova imaju tri nivoa vlasti: vrhovni komandant, parlament i vlada. Sve bitne odluke o odbrani donose se u tom trouglu. Generalštab priprema odluke i rešenja i dostavlja ih ministarstvu odbrane, koje ih ceni i podnosi vladi na usvajanje. Zavisno od nadležnosti vlade, ona može usvojiti neke odluke i one će postati izvršne snagom uredbe. Međutim, ako se radi o zakonskoj materiji, ona mora biti podneta parlamentu na usvajanje. Parlament, kao telo sastavljeno od demokratski izabраниh narodnih predstavnika, najbolje će izraziti interese naroda u sferi odbrane, te mu je u nadležnost dato donošenje najvažnijih odluka. U parlamentima obično postoje odbori za odbranu, sastavljeni od poslanika i funkcionera. Odbor može pozvati predstavnike ministarstva odbrane ili generalštaba da obrazlože i brane podnesene predloge. Tek pošto odbor usvoji predlog, dostavlja ga parlamentu na raspravu i eventualno usvajanje.

Parlamentarna tela za odbranu (odbori i komisije) moraju imati jasno definisana ovlašćenja i pravne mogućnosti da svoje odluke sprovedu, osobito u dimenzioniranju oružanih snaga, kontroli veličine vojnog budžeta i njegove opšte distribucije po oblastima i sektorima odbrane.



Parlamentarni odbori u demokratskim zemljama predlažu parlamentu i vladi da odobri ili ne odobri finansijska sredstva za krupne vojne tehničke projekte (razvoj novih tipova tenkova i aviona, raketnih sistema, nuklearnih i vasionkih programa vojne namene), a parlament mora imati i mogućnost da kontroliše utrošak odobrenih sredstava.

Drugi bitan pokazatelj su komandne nadležnosti vrhovnog komandanta. Vrhovni komandant je načelno šef države, bilo da je to predsednik republike ili monarh. On je ovlašćen da u ratu i miru komanduje oružanim snagama, unapređuje i postavlja najviše vojne starešine i dodeljuje odlikovanja. U nekim ustavnim sistemima predsednik države je ovlašćen da proglašava vanredno stanje, a u drugima to ovlašćenje deli sa vladom i parlamentom. U Češkoj je predsednik republike vrhovni komandant oružanih snaga, ali mora obezbediti saglasnost predsednika vlade za upotrebu oružanih snaga i za unapređenja i postavljenja generala.¹⁹ Američki Kongres je morao da ograničava prava vrhovnog komandanta, predsednika SAD, za upotrebu oružanih snaga posle negativnih iskustava iz vijetnamskog rata usvajanjem poznatog War Powers Act (Zakona o ratnim ovlašćenjima).

Treći važan pokazatelj su nadležnosti za uvođenje vanrednog stanja u državi - da li je to isključivo pravo vrhovnog komandanta ili ga deli sa vladom i parlamentom i po kojim procedurama. Bitne su i struktura i nadležnosti ministarstva odbrane i njegove ingerencije u sferi izgradnje oružanih snaga, naročito podela ovlašćenja između ministarstva i generalštaba. Kao značajan pokazatelj stepena civilne kontrole vojske uzima se podatak o tome kome su potčinjeni vojni sudovi i obaveštajno-bezbednosne službe.²⁰

Drugo načelo civilne kontrole vojske svodi se na **priznavanje i prihvatanje profesionalne kompetentnosti i autonomije vojnih profesionalaca u njihovoj stručnoj sferi**. Vrhovna civilna vlast ne bi

¹⁹ *Central European Civil-Military Relation and NATO Expansion*, Strategic Forum, INSS, No. 22, March 1995

²⁰ O većini navedenih relacija u našim uslovima potrebno je zauzeti načelne stavove, ispitati normativna rešenja i videti koliko su ona u skladu sa savremenom praksom demokratskih zemalja. Drugi korak bio bi da se ustanovi kako u praksi funkcionišu ta normativna rešenja.



smela da se upliće u pitanja organizacije, obuke i taktike upotrebe oružanih snaga, već bi ta pitanja trebalo da rešavaju vojni profesionalci u skladu sa tehnološkim napretkom i razvojem vojne veštine. Civilna vlast mora nastojati da vojsci i vojnom pozivu bude obezbeđena dostojna pozicija u društvu iz koje će slediti i odgovarajući društveni ugled.

Treće načelo, koje rezultira iz dva prethodna, je **depolitizacija i minimalizacija mešanja vojske u politiku i političke intervencije u stručna vojna pitanja**. Ako se ova ravnoteža ne održava, posledice su najčešće veoma negativne i po vojsku i po politiku.

Da bi pomenuta načela civilne kontrole vojske mogla biti ostvarena u praksi, pored institucionalnih i normativnih rešenja, potrebne su još neke pretpostavke. Na prvom mestu potrebno je ostvariti određeni **nivo transparentnosti u sferi odbrane**, kako bi se kritička javnost mogla aktivno odnositi prema njoj. U svim sistemima, demokratskim i autoritarnim, postoji sklonost vojske da velom vojne tajne prekriva i one odbrambene poslove koje objektivno nije neophodno prikrivati. Ta je tendencija izraženija u uslovima postojanja, stvarne ili procenjene, spoljašnje ili unutrašnje ugroženosti, kao i u ideološki isključivim državama. Može se prevladati samo demokratskom evolucijom svih političkih struktura društva, sredstava informisanja i razvojem kompetentnog javnog mnjenja.

Zbog toga je to jedna od međunarodnih kategorija koja danas dobija novi sadržaj, kao i kategorija suvereniteta. Umesto vojne zatvorenosti i tajnovitosti, uvedena je kategorija transparentnosti oružanih snaga i vojnih aktivnosti. Na sastanku u Beču početkom 1990. godine, a u okviru procesa KEBS (OEBS), usvojen je dokument o merama za jačanje bezbednosti i poverenja među državama članicama. Tim dokumentom članice su obavezane da godišnje razmenjuju informacije o: jačini i rasporedu vojnih snaga, planovima razvoja većih sistema naoružanja i opreme, kao i o vojnim budžetima. Predviđeni su i instrumenti za konsultacije i saradnju u vezi sa neuobičajenim vojnim aktivnostima, kao i instrumenti za redovnu najavu obimnijih vojnih vežbi i manevara, slanje posmatračkih misija i dr. Tako se dolazi do apsurdne situacije u kojoj je o stanju u sferi vojske i odbrane bolje obavestena međunarod-



na javnost, nego unutrašnja. Domaćoj javnosti se nikada ne daju tako detaljni podaci o vojsci kao organizaciji.

Od ostalih preduslova, treba pomenuti neophodnost postojanja **unutrašnjeg efikasnog mehanizma kontrole zakonitosti rada komandi, ustanova i pojedinaca** u oružanim snagama i sferi odbrane. Taj mehanizam sprečava vojnu organizaciju da nelegalno širi svoju profesionalnu sferu i prevazilazi granice neophodne organizacione autonomnosti.

U vojnoj sociologiji postoje teorijski razrađeni i drugi modeli ili varijacije ovih načela civilne kontrole vojske (subjektivni model, objektivni model, sistem razdvajanja vojske od drugih društvenih institucija, teorija saglasnosti po kojoj bi tri bitna društvena aktera - vojska, političke elite i građanstvo - delovala u uzajamnoj saradnji i drugo).

5. Civilno-vojni odnosi u socijalističkim državama

U socijalističkim državama, nastalim posle Oktobarske revolucije i Drugog svetskog rata, oružane snage su imale značajnu političku i društvenu ulogu. U državama gde je bilo socijalne revolucije (Jugoslavija, Kina) skoro celokupan državni aparat deriviran je iz sastava pripadnika revolucionarnih vojski. U državama Istočne Evrope gde je socijalizam nastao kao rezultat okupacije Sovjetske armije, formirane su vojske ideološki odane Sovjetskom Savezu. Bez obzira na antimilitarističku retoriku, ta društva su u osnovi bila jako militarizovana - vojska je bila jedan od bitnih stubova sistema. Zbog toga je uživala povoljan, ako ne i povlašćen društveni status. Pošto je socijalizam postojao i većini slabije razvijenih zemalja, vojska je imala i ulogu socijalizacionog činioca - služenjem vojnog roka mladići iz zaostalih socijalnih sredina upoznavali su se sa zemljom, pa i proširivali svoja društvena znanja. Zadatak vojski je bio i da doprinesu političkoj i ideološkoj homogenizaciji društva, naravno putem marksističke ideologije tumačene onako kako je to vladajućim strukturama najviše pogodovalo.

S obzirom na prirodu socijalističkih režima, u uspostavljanju civilno-vojnih odnosa i u civilnoj kontroli vojske glavnu reč imala je vladajuća komunistička partija. Preciznije, najviši organ u komunističkoj partiji - politbiro, ili kakav je naziv imao u pojedinim zemljama. Vladajuća komunistička partija određivala je vojnu doktrinu, strategiju i glavne ci-



ljeve razvoja oružanih snaga. Međutim, u svim socijalističkim zemljama »oružanim snagama je dat visok stepen autonomije u pogledu razrade i sprovođenja odbrambene politike«²¹, u opštim političkim i strategijskim okvirima koje je definisalo partijsko i državno rukovodstvo.

Treba reći da su značaj vojske i civilno-vojnih odnosa bili različiti u pojedinim socijalističkim zemljama. To je zavisilo od brojnih činilaca, od kojih treba pomenuti:

- oblike političkog režima (od *diktatorskih do oligarhijskih*)
- istorijske, političke, ekonomske, kulturne i društvene aspekte *političkih i vojnih podsistema* u društvu
- samoidentitet, pravila, interese i mogućnosti; potencijalnu i stvarnu političku moć *grupa vojne elite*
- tradicije i skorije osobenosti elemenata političke kulture (kao što su vrednosti, norme, stavovi, tipični oblici političkog ponašanja i izvora moći u političkim i vojnim organizacijama) i drugo.²²

Na osnovu tih činilaca razvijene su i teorije o civilno-vojnim odnosima u bivšim komunističkim zemljama:

- **Model institucionalnog sukoba**, koji su predložili Roman Kolkowicz i Andrzej Korbonski 1982. On opisuje vojsku i komunističku partiju kao dva protivnika u stalnom i višestranom sukobu, koji rezultira političkom nestabilnošću (Sovjetski Savez, Poljska, Rumunija).
- **Model institucionalne kongruencije** koji opisuje odnos između političke partije i vojske kao konsenzualan i simbiotičan (Čehoslovačka i Mađarska).
- Colton je predložio **participativni model** koji smatra da je učestvovanje vojske u političkom životu glavna osobenost komunističkih civilno-vojnih odnosa.²³

¹⁹ *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe. Guarding the Guards.* Edited by Andrew Cottey, Timothy Edmunds and Anthony Forster, Palgrave, 2002, str. 4

²² Zoltan Laszlo Kiss, *Development of the System of Civilian Control of the Hungarian Military (1988-98) - from the point of view of Military Sociology*, Phare, Bulletin II-III, August 1998, p. 54

²³ *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe. Guarding the Guards.* Edited by Andrew Cottey, Timothy Edmunds and Anthony Forster, Palgrave, 2002, str. 54

Ni jedan od navedenih modela ne može u celini objasniti prirodu civilno-vojnih odnosa u pojedinim socijalističkim zemljama. Slučaj SFRJ je osoben, jer je vrhovni komandant oružanih snaga bio ujedno i partijski vođa i imao vojni čin maršala. On je posle Staljina, bio jedini predsednik socijalističke države, koji je nosio uniformu (generali Svoboda u Čehoslovačkoj i Jaruzelski u Poljskoj dolazili su na vlast u vanrednim društvenim i političkim okolnostima). Ta činjenica je obezbeđivala tadašnjoj vojsci mogućnost da direktno komunicira sa svojim vrhovnim komandantom u uniformi, posredstvom vojnog ministra u uniformi, i da u slučaju potrebe zaobiđe sve oblike parlamentarne kontrole. Na toj relaciji je odlučivano o suštinskim pitanjima veličine vojske, vojnoj strategiji i doktrini, razvoju vojno-privrednog sektora, platama i socijalnom položaju pripadnika vojske. Zbog toga je vojna birokratija bila predimenzionirana, a vojni rashodi veći nego što je privreda mogla podneti. Negativne posledice takve prakse višestruko će se ispoljavati u procesu raspada SFRJ, u kasnijim lutanjima VJ, pa sve do danas.

6. Civilno-vojni odnosi u postkomunističkim državama

Nove parlamentarne demokratije u Istočnoj Evropi nasledile su od komunizma politizovane vojske navikle na podređenost i odanost vrhovnom partijskom telu ili partijskom vođi, pogotovu ako je on posedovao i vojnu harizmu. Posle pada komunizma nove vlade su se suočile sa »slabom kontrolom odbrambene politike od izvršne vlasti, nerazvijenim finansijskim instrumentima za upravljanje odbranom, nepostojecim parlamentarnim nadzorom odbrambene politike, ministarstvom odbrane popunjenim oficirima faktički potčinjenim zasebnim generalštabovima, i sa veoma malim brojem civilnih i nevladinih stručnjaka za pitanja odbrane«.²⁴ U bivšim socijalističkim zemljama, uključujući i našu, parlamenti i parlamentarni odbori su mogli samo da pretpostavljaju koliko se novca troši na oružane snage i ostale elemente državne bezbednosti. I manje značajna vojna pitanja bila su izuzeta iz njihovog uvida i kontrole. Ta tela, definisana ustavima i zakonima, predsta-

²⁴ Isto, str. 4

vljala su samo demokratsku fasadu iza koje je delovala i kojom se legalizovala partijska kontrola vojske.

Upravo i zbog nedostatka parlamentarne i druge javne kontrole, sve te vojske bile su predimenzionirane, birokratizovane, politizirane, neefikasne i morale su pretrpeti znatna smanjenja, reorganizacije i racionalizacije. Osiromašenjem društva i pripadnici vojski su došli u veoma nepovoljan ekonomski položaj, što se neminovno odrazilo na njihov moral i motivisanost, tako da je većina tih vojski preživljavala, a neke još uvek preživljavaju, duboku institucionalnu krizu.

Međutim, u većini postsocijalističkih zemalja, u sklopu procesa opšte društvene tranzicije, uspostavljaju se legalne i institucionalne postavke civilne kontrole vojski. U tom pogledu postoje brojne teškoće, ali se u osnovi proces uspešno odvija. Prema oceni S. Huntington-a, »nove demokratije su bile mnogo uspešnije sa prilagođavanjem civilno-vojnih odnosa nego sa rešavanjem većine drugih problema«²⁵. To je nesumnjivo bilo olakšano nestankom Varšavskog ugovora, kao nadnacionalne vojne strukture, i povratkom vojne lojalnosti isključivo nacionalnim institucijama.

Posle kolapsa socijalizma sve bivše socijalističke zemlje morale su rešavati složene probleme uspostavljanja demokratske civilne kontrole vojske. To su bila pitanja depolitizacije vojske i ukidanja važnih političkih uprava, uspostavljanja kontrole nad vojnim sudovima i službama bezbednosti, uspostavljanja organa i mehanizama parlamentarne kontrole vojnih budžeta, kao i pitanja veličine i strukture oružanih snaga.

Ne manje važna pitanja bila su i redefinisane geopolitičkog položaja zemlje, određivanje političke strategije i na osnovu toga definisanje nacionalne vojne strategije. Pojedine istočnoevropske zemlje rešavale su ova pitanja različitim tempom i na različite načine zavisno od političke situacije u zemlji, tradicija i razvijenosti demokratskih institucija. U tom pogledu najdoslednija rešenja ostvarile su zemlje koje su postale članice NATO, jer je civilna kontrola vojske jedan od izričitih preduslova za članstvo u toj organizaciji.

²⁵ Journal of Democracy, October 1995, Volume 6, Number 4, str. 11

Poljska: Taj proces je počeo odmah posle pada socijalizma. Još 1992. ministar odbrane Onuškijević poboljšao je saradnju između vlade i predsednika republike i unapredio kontrolu civilnog ministarstva odbrane nad vojskom. Oktobra iste godine reorganizovao je Ministarstvo odbrane u tri uprave: za strategiju, za obuku i za logistiku. Vojne sudove i vojnu obaveštajnu službu potčinio je civilnom ministru odbrane. »Dekadu posle pada komunizma Poljska je nesumnjivo ostvarila značajan napredak u uspostavljanju demokratske kontrole oružanih snaga.«²⁶ Ma koliko taj proces bio neravnomeran, on se odvijao u pozitivnom pravcu prema razvoju i podršci demokratije. Demokratska kontrola oružanih snaga postala je deo i stanje političke svesti: vojnici prihvataju svoju subordinaciju demokratski izabranim vlastima, a demokratski političari shvataju da moraju prihvatiti odgovornu ulogu u donošenju odluka o odbrani. U tome je postignut dosta širok nacionalni konsenzus, pa je demokratska kontrola oružanih snaga zaživela u praksi.²⁷ Uspostavljanje takve demokratske kontrole oružanih snaga bilo je i jedan od preduslova za prijem Poljske u NATO, što je uspešno obavljeno.

Mađarska: Ustav iz 1989. definisao je ovlašćenja predsednika, vlade i parlamenta. Samo parlament može većinom glasova proglasiti vanredno stanje ili objaviti rat. Izmenom Zakona o odbrani u februaru 1990. parlament je od Saveta za odbranu preuzeo pravo upotrebe mađarskih oružanih snaga u zemlji i inostranstvu. U junu 1990. Ustav je promenjen, tako da je za upotrebu oružanih snaga potrebna dvotrećinska, a ne prosta većina u parlamentu.

Problemi su iskrslili oko kontrole vojnog obrazovanja i instituta - da li oni treba da budu pod komandom generalštaba ili ministarstva odbrane, oko upotrebe oružanih snaga za vreme štrajkova u domaćem saobraćaju - da li o tome odlučuje predsednik republike ili ministar odbrane, oko reagovanja na povrede vazdušnog prostora - da li o tome odlučuju vlada ili parlament. Mišljenja su bila suprotstavljena, pa je ko-

²⁶ *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe. Guarding the Guards.* Edited by Andrew Cottey, Timothy Edmunds and Anthony Forster, Palgrave, 2002, str. 39

²⁷ Isto, str. 39

mandant oružanih snaga podneo ostavku, a spor je predat ustavnom sudu.

Ustavni sud dao je tumačenje da treba ojačati ulogu vlade, pa je odbrambenom reformom iz 1992. reorganizovano Ministarstvo odbrane, tako da je ministar ovlašćen da preuzme kontrolu oružanih snaga i vojne obaveštajne službe. Ovlašćen je i da predsedniku predlaže oficire za unapređenje. Ustavnim izmenama u decembru 1993. granične jedinice stavljene su pod komandu policije u mirno vreme, a vlada je ovlašćena da pozove do 5.000 rezervista bez odobrenja predsednika ili parlamenta. Parlament je zadržao pravo da odobrava načela narodne odbrane, veličinu vojske i vojni budžet.

U celini taj proces se u Mađarskoj odvijao bez većih teškoća, jer prema oceni Pal Dunay-a, vojska decenijama nije imala značajniju ulogu na političkoj sceni. Kao najvažniji preostali problem u tom procesu je »stvaranje širokog spektra civilnih stručnjaka za vojna pitanja«²⁸, radi čega je potrebno ostvariti konsenzus na nacionalnoj političkoj sceni. Isto tako, dalja uspešna reforma odbrambenog sektora i njegovo prilagođavanje članstvu u NATO nameće potrebu jačanja vojnog profesionalizma. Oficirski kadar mora biti obučavan za štabne poslove u skladu s NATO procedurama i standardima, za upotrebu modernog naoružanja i mora znatno više učiti engleski jezik. To su trajni zadaci u narednim godinama

Češka: Još u Čehoslovačkoj, tokom 1990, parlament je uveo generalnog inspektora radi nadgledanja rada Ministarstva odbrane. U isto vreme za prvog civilnog ministra odbrane postavljen je Lubeš Dobrovski. On je stavio pod svoju kontrolu vojnu obaveštajnu i kontraobaveštajnu službu. U proleće 1991. Ministarstvo odbrane je reorganizovano u tri uprave: za strategiju, za ekonomiku i za društvena i humanitarna pitanja. Posle raspada federacije, u junu 1992, Češka ostaje politički stabilna i sprovodi značajne reforme u sferi odbrane. Prvi civilni ministar odbrane, Antonin Baudis, uspostavio je efikasan sistem personalnih poslova i obavio proveru kadra u pogledu političke i stručne podobnosti. Od januara 1993. do januara 1995. oružane snage su smanje-

²⁸ Isto, str. 86 (Pal Dunay, *Civil-Military Relations in Hungary*)

ne sa 106.400 na 65.000 i reorganizovane radi prilagođavanja integraciji u NATO.

U martu 1997. godine parlamnet Češke Republike usvojio je dokument *Nacionalna odbrambena strategija Češke Republike*. Njime su definisani geopolitički položaj, interesi i politika u sferi odbrane, principi i glavni zadaci u sferi odbrane, odbrambeni resursi, struktura i zadaci oružanih snaga i drugo. Tim dokumentom sažeto su iznete i ustanove i procedure civilne kontrole vojske. Izričito se kaže: »Državne institucije su odgovorne za kontrolu odbrane Češke Republike u okviru svojih nadležnosti u skladu sa ustavom i zakonima. (...) Slanje jedinica Armije Češke Republike van državne teritorije mora biti odobreno od parlamenta ČR pošto je usaglašeno u oba doma. Vlada ČR rukovodi složenim sistemom državne odbrane. Ona proglašava vanredno stanje koje parlament mora potvrditi. Vanredno stanje može biti proglašeno na delu ili na celoj državnoj teritoriji. (...) Ministarstvo odbrane je centralno telo državne administracije, koje koordinira rad drugih centralnih tela, administrativnih ustanova, ustanova samouprave i zakonskih celina važnih za odbranu države, za vreme priprema za narodnu odbranu i civilnu zaštitu i u odbrani zemlje.«

Preobražaj čeških oružanih snaga iz totalitarne institucije u oružane snage demokratske zemlje odvijao se u uslovima nepovoljnih stavova javnog mnjenja prema vojsci. Od 1997. godine stavovi javnosti prema oružanim snagama i profesionalnim vojnicima počeli su postajati pozitivniji. Osnovne ustanove i praksa civilne demokratske kontrole oružanih snaga uspostavljeni su i sprovedeni u praksi, a stavovi političara, civila koji rade u sektoru odbrane i javnosti prema vojsci postaju postepeno sve pozitivniji.²⁹

Kao što se jasno vidi iz navedenih primera, sve zemlje u tranziciji rešavale su slične probleme. To su definisanje nadležnosti predsednika, vlade i parlamenta, nadležnosti ministarstva odbrane i generalštaba, pitanja kontrole vojnih obaveštajnih i kontraobaveštajnih

²⁹ Isto, str. 63

službi i vojnih sudova i pitanja kome će biti potčinjene ustanove obrazovanja i vojni instituti.

Tema civilno-vojnih odnosa i civilne kontrole vojske izuzetno je prisutna u većini tih zemalja u naučnim i stručnim raspravama i publicistici. Brojni su naučni skupovi koji se bave temama o ulozi vojske u novim društvenim okolnostima.

7. Osobnosti jugoslovenske situacije

Prilikom izučavanja civilno-vojnih odnosa u SRJ moraju se imati u vidu naše istorijske i tradicionalne osobnosti. Pomenuo bih sada samo dve.

Prvo, od prve autonomije Srbije početkom XIX veka, pa do stvaranja prve, druge i treće Jugoslavije država se rađala iz ratnih sukoba. U njima je, razumljivo, vojni faktor odlučujući, pa se takvi odnosi neminovno po inerciji prenose i na novostvorene države. Tako se uspostavlja tipičan odnos na društvenoj sceni u kome vojska ima osobiti ugled u narodu, a samim tim i njen vrhovni komandant, koji je u ratu postigao pobjede. Na toj osnovi uspostavlja se direktna linija odlučivanja na relaciji vojska - vrhovni komandant, kojom se zaobilaze sve linije parlamentarne i druge javne kontrole. Demokratske procedure, ukoliko postoje, samo su paravan za jednu vrstu vojne autokratije, koja se odvija na relaciji bivši harizmatični ratni komandant - vojni vrh. Taj odnos je do sada bilo veoma teško promeniti sve dok se taj ratni komandant nalazio na političkoj sceni.

Drugo, u našem području tokom XIX i u prvoj polovini XX veka, zbog ukrštanja različitih imperijalnih interesa, postojao je visok stepen spoljašnje ugroženosti zemlje. To je pogodovalo zatvorenosti vojnih struktura u odnosu na civilnu vlast, pa nije isključeno da još postoje recidivi takve tendencije, mada su međunarodne okolnosti suštinski izmenjene u pozitivnom smeru. Regionalna situacija ostaje i dalje neizvesna, a stanje bezbednosti nestabilno, ali to ne znači da civilno-vojni odnosi ne treba da evoluiraju u pravcu uspostavljanja jasnih i definisanih procedura civilne kontrole oružanih snaga.

Sve to, kao i aktuelna politička situacija koju karakteriše fluidnost političke scene i neafirmisanost demokratskih političkih institu-



cija, prvenstveno parlamenata, svakako otežava i usporava procese uspostavljanja procedura civilne kontrole vojske i sfere odbrane. Rezultati izbora za republičku skupštinu u Srbiji održani 28. decembra 2003. ne obećavaju brže i značajnije pomake u ovoj sferi mada je ovaj proces u osnovi nezaustavljiv.

8. Zaključak

Pomenuta načela civilne kontrole vojske jasno su definisana, a politička praksa potvrdila je njihovu valjanost. Od vremena *Magna carte* (Velike povelje o slobodama), preko *Dušanovog zakonika*, pa do najnovije povelje - pravnog akta kojim se regulišu politički odnosi u Evropi budućnosti - *Pariske povelje za novu Evropu*, civilna kontrola vojske jedan je od osnovnih principa na kojima su počivala i na kojima će počivati prosperitetna i moderna društva. Civilna kontrola vojske definisana je kao jedan od preduslova za uključivanje u postojeće oblike evropskih integracija. Isto važi i za pristupanje programu »Partnerstvo za mir« i NATO.

Ostaje, dakle, da se nove demokratije, u sklopu opšte društvene transformacije iz autoritarnih u demokratske sisteme, prilagode i parlamentarnom modelu civilne kontrole vojske kako bi mogle da se uključe u savremene evropske političke, ekonomske i vojne integracione procese. Ko uspostavi uspešne instrumente i procedure civilne kontrole vojske, ispuniće jedan od preduslova za uključivanje u glavne tokove modernizacije društva i odbrane.

Vojsku Jugoslavije očekuje to da pređe isti put koji su prešle vojske Poljske, Češke i Mađarske. U tom smislu ona je u određenoj prednosti, jer može koristiti njihova iskustva. Osnovni problem u reformi Vojske SCG je nedostatak opšte državne odluke, koja bi bila usvojena u parlamentu, o ciljevima smeru i sadržaju reforme Vojske i sektora bezbednosti. To je nažalost posledica i nestabilnosti i neuhodanosti institucija demokratskog društva, a osobito nedovoljno afirmisane uloge Skupštine SCG, kao i republičkih skupština, u opštem procesu političkog odlučivanja, pa i odlučivanja u reformi sektora bezbednosti.



Literatura - knjige i članci

- Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe. Guarding the Guards.* Edited by Andrew Cottey, Timothy Edmunds and Anthony Forster, Palgrave, 2002, str. 6
- Civil-Military Relations and Democracy*, edited by Larry Diamond and Marc F. Plattner, the John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996
- Central European Civil-Military Relation and NATO Expansion*, Strategic Forum, INSS, No. 22, March 1995
- Civil-Military Relations in South-East Europe*, edited by Dr. Plamen Pantev, National Defence Academy Vienna, April 2001
- Civil Control of the Military in Democratic Societies*, Phare, Bulletin II-III, August 1998
- Finer, S. E., *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*, Westview Press, USA, 1988
- Goodpaster, Andrew J.; Huntington, Samuel P., *Civil-Military Relations*, American Enterprise Institute, Washington, 1977
- Desch, Michael C., *Civilian Control of the Military – The Changing Security Environment*, The John Hopkins University Press, 1999
- Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1957
- Huntington, Samuel P., *Armed Forces and Democracy, Reforming Civil-Military Relations*, Journal of Democracy, October 1995, Volume 6, Number 4
- Janowitz, Moris, *Professional Soldier*, London, 1960
- Joo, Rudolf, *The Democratic Control of Armed Forces*, Chaillot Paper 23, ISS WEU, Paris, February 1996
- Kiss, Zoltan Laszlo, *Development of the System of Civilian Control of the Hungarian Military (1988-98) - from the point of view of Military Sociology*, Phare, Bulletin II-III, August 1998
- Kohn, Richard H., *How Democracies Control the Military*, Journal of Democracy, Volume 8, Number 4, October 1997
- Kohn, Richard S., *The Theory of Concordance in Civil-Military Relations: A Commentary*, Armed Forces and Society, Vol. 23, No. 2, Winter 1996



- Kohn, Richard H., *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*, Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, 1997
- Security and Reconstruction of Southeastern Europe. A Policy Outlook from the Region*, Institute for Regional and International Studies, Sofia, 2000
- Parchomenko, Walter, *The State of Russia's Armed Forces and Military Reform, Parameters*, US Army War College Quarterly, Winter 1999-2000
- Shiff, Rebecca L., *Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance*, Armed Forces and Society, Vol. 22, No. 1, Fall 1995
- Veselinović, dr Andrija, *Država srpskih despota*, NIU »Vojska«, Beograd, 1995.
- Weigley, Russell F., *The Soldier, the Statesman, and the Military Historian (The George C. Marshall Lecture in Military History)*, *The Journal of Military History* 63/4, october 1999
- Wels, Richard S., *The Theory of Concordance in Civil-Military Relations: A Commentary*, Armed Forces and Society, Vol. 23, No. 2, Winter 1996
- South Eastern Europe 2000 – A View from Serbia*, editor dr Jelica Minić, Stubovi Kulture, Beograd, 1999

Dokumenti

- Vojna enciklopedija*, tom 9, Beograd, 1975.
- Magna Carta*, published by Paul Cave Publications Ltd, Southampton, 1984
- The Constitution of the United States*, Special Limited Inaugural Edition, Washington, 1989
- Dušanov zakonik (Bistrički prepis)*, Nova holding D.O.O., Beograd, 1994.
- Charter of Paris for a New Europe*
- Vienna Document 1990 of the Negotiations on Confidence and Security Building Measures*, Vienna, 1990



Bogoljub Milosavljević¹

**REFORME POLICIJE I SLUŽBI
BEZBEDNOSTI U SRBIJI I CRNOJ GORI:
OSTVARENI REZULTATI I IZNEVERENA
OČEKIVANJA**

Uvodna napomena

U prvom delu rada su prikazana osnovna i po karakteru najopštija obeležja policijskog nasleđa, a zatim i rezultati koji su do sada ostvareni reformom policije. Drugi deo rada se bavi nasleđem službi državne bezbednosti i ostvarenim promenama, s tim što je nasleđu službi dat nešto širi prostor u odnosu na policijsko nasleđe, jer je ta problematika ređe obrađivana u stručnim radovima. Osim toga, policijsko nasleđe je delom zahvaćeno i u izlaganju stanja posle oktobra 2000. godine, jer iz tog perioda potiču eksperski izveštaji, kojima se na tom mestu bavimo. Prikazom ostvarenih rezultata obuhvaćen je period od početka 2001. godine do kraja 2003. godine. Glavna pažnja u radu je usmerena na stanje u Srbiji, dok je stanju u Crnoj Gori posvećena srazmerno manja pažnja, kako zbog drugačijeg izgleda razmatrane problematike, tako i zbog manje dostupnosti podataka i kritičkih izvora vezanih za situaciju u toj republici. Na kraju rada dat je jedan broj opštih ocena, sa ukazivanjem na perspektive temeljnih reformi policije i službi

¹ Doktor pravnih nauka, Urednik izdanja iz oblasti prava i zakonodavstva u Javnom preduzeću Službeni list SCG, Beograd. Član Savetodavnog tela za reforme Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije. Ranije: vanredni profesor *Nauke o policiji i Uvoda u policijske nauke* na Policijskoj akademiji u Beogradu.



državne bezbednosti. U prilogu je prikazana aktuelna organizaciona struktura Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije sa kraćim objašnjenjima njenih elemenata.

I. Reforma policije

a) Osnovna obeležja policijskog nasleđa

I.1. U gotovo dva veka dugoj istoriji policijskih ustanova Srbije bilo je dosta uspona i padova, a ovi drugi su bili najteži onda kad se policija preterano stavljala u službu nosilaca političke vlasti. Ta podložnost policije uticajima politike je u izvesnom smislu trajno i opšte obeležje njene uloge, jer policija *održava red i poredak*, tako da je u isto vreme jedan od glavnih oslonaca vladine politike (tj. instrument vlasti), ali i nosilac službe potrebne čitavom društvu koje ne može opstati bez reda (tj. bez društvene regulacije).

Međutim, što manje bude izgrađenih demokratskih institucija civilnog društva koje bi kontrolisale vladu, policija će utoliko pre postati obično oruđe u rukama vlade. Njeno delovanje će tada čitavom režimu dati autoritativan karakter i ozbiljno dovesti u pitanje njegovu legitimnost. Svekoliko iskustvo nas uči da režimi koji počivaju na ograničenom učestvovanju subjekata društva u političkim procesima rađaju potrebu za sve širim angažovanjem njihove policije u političkom životu, kako bi se kanalisala određena politička aktivnost. Ako se krene na put diktature, onda će policija biti prinuđena da bez ostatka stavi svoje snage u službu diktatora, a njena će akcija biti obojena netolerantnošću i usmerena na progon svega što je drukčije, što može narušiti monolitnost režimske strukture ili ugroziti njen opstanak. Kontrola mišljenja špijuniranjem i nadzorom, kao i represija svakog ispoljavanja drukčijih uverenja, biće tada najvažniji zadatak ne samo političke policije, već i svakog običnog policajca.

Jedan takav period je upravo iza nas, a njegove posledice još nisu, niti mogu biti lako prevladane. U protekloj deceniji policija nije bila samo politizovana, što se uglavnom ističe kao prvi i glavni problem nasleđa iz Miloševićevog doba, već su postojali i delovali i mnogi drugi značajni uzroci iz tog vremena, koji su doveli do negativnih stavki u policijskom nasleđu.



I.2. Rezultat delovanja takvih uzroka jeste taj da policija u Srbiji na početku XXI veka, baš kao i policija u Crnoj Gori, daleko zaostaje za potrebama društva koje se od nje brže reformiše i demokratizuje. Još je veći njen zaostatak u odnosu na istovrsne službe u zemljama-kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji, računajući tu i one koje su imale istu ili čak lošiju startnu poziciju na početku prošle decenije. Iz te perspektive posmatrano, moglo bi se najpre reći da policiju Srbije i Crne Gore na opštem planu još uvek primarno karakteriše *nedovoljan otklon od komunističkog modela milicije* i, sledstveno tome, nedovoljna sposobnost shvatanja vrednosti na kojima se temelji delovanje policije u demokratskom društvu.

Uprkos različitom karakteru političkog okruženja u kom su policija Srbije i policija Crne Gore delovale tokom protekle decenije, stoji činjenica da između njih kako u formalnom, tako i u suštinskom smislu, danas nema drugih temeljnih razlika, izuzev onih koje se tiču brojnosti ljudstva, tehničkih kapaciteta i razuđenosti organizacionih jedinica. Policija u obe republike ima iste ustavne i zakonske opise uloge i ovlašćenja, ista interna pravila o radu i iste sisteme selekcije, obuke i školovanja ljudstva. Policajci u obe republike baštine i dele iste vrednosti u policijskoj supkulturi, koje, kao i najveći deo sada važećeg policijskog zakonodavstva, potiču uglavnom iz vremena bivše države SFRJ.

Tako, na primer, osnovni važeći zakonski akt o policiji u Srbiji (Zakon o unutrašnjim poslovima) potiče iz 1991. godine i predstavlja neznatno revidirani tekst akta iz doba komunizma, a njegov tekstualno identični parnjak u Crnoj Gori donet je 1994. godine. Jedina razlika je u tome što je veći broj odredaba Zakona o unutrašnjim poslovima Srbije (odredbe o zadržavanju lica, prisluškivanju i druge) stavljen van snage odlukama ranijeg Saveznog ustavnog suda i odlukama Ustavnog suda Srbije, dok identične odredbe u istoimenom zakonu Crne Gore nisu bile predmet ocene ustavnih sudova, pa i dalje važe. Umesto ukinutih odredaba Zakona o unutrašnjim poslovima Srbije primenjuju se odgovarajuće odredbe novog Zakonika o krivičnom postupku iz 2001. godine, koji, međutim, kao zakon SRJ, i protivno Ustavu SRJ, nije u Crnoj Gori priznat (pa se u toj republici primenjuje nazadnji Zakon



o krivičnom postupku SFRJ iz 1977. godine). U tom je smislu i trenutno postojeći zakonski okvir za krivičnoprocesno delovanje policije u Srbiji savremeniji i bolji od onog u Crnoj Gori.²

1.3. U suštinskom smislu, policiju Srbije i Crne Gore su sasvim zaobišle reforme koje su se odvijale u bivšim komunističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope posle pada Berlinskog zida. Umesto da bude reformisana, nasleđenu policiju su, posle raspada države SFRJ, bezobzirno instrumentalizovali nosioci vlasti u dvema republikama, odnosno ona je najdirektnije uključena u politički proces i pretvorena u represivni instrument za održanje političkog režima na vlasti. Tim putem je ostvarena puna politizacija policije, a ona, pak, udaljena od svoje osnovne uloge i grubo suprotstavljena javnosti i građanima. Paralelno je teklo modifikovanje strukture i uloge policije zbog sve većih bezbednosnih izazova i konflikata u okruženju i na delu teritorije Republike Srbije (Kosovo i Metohija). Za sve to vreme odvijao se jedan poguban niz procesa i pojava, koji je imao neposredan uticaj na ulogu policije: ekonomske teškoće su sve više produbljivane (zbog lošeg stanja u privredi, kriminala, spoljnog zida sankcija, odlaganja plaćanja cene ekonomskih reformi itd.); korupcija se širila u političkim telima, pravosuđu, javnoj upravi i javnim službama; režim je razvijao tolerantan stav prema lukrativnim kriminalnim aktivnostima i »sivoj ekonomiji«, ponekad i neposredno učestvujući u takvim aktivnostima; pravosuđe je postalo inertno i podređeno politici; nastupila je anomalija prava i opšte urušavanje sistema moralnih vrednosti u društvu.

1.4. Pored toga što je postala politizovana, policija je pod uticajem navedenih procesa i pojava u poslednjoj deceniji prošlog veka *stalno nazadovala, kako u funkcionalnom, tako i u organizacionom i kadrovskom pogledu*. U njoj su opali profesionalni standardi rada i srazmerno tome standardi selekcije, obuke i napredovanja kadra, postala je u tehničkom i tehnološkom smislu zaostala, materijalno zapostavljena (mada ne toliko kao drugi delovi državnog aparata), delimično korum-

² Ovaj tekst je zavšen u drugoj polovini februara meseca 2004. godine. Budući da je Crna Gora donela novi Zakon o krivičnom postupku krajem decembra 2003. godine, situacija će se u tom pogledu izmeniti na bolje od marta 2004. godine (rok za početak primene tog zakona).

pirana i kriminalizovana, preterano militarizovana, nasilna prema građanima i neodgovornija prema javnosti, neefikasna u progonu organizovanog i nekih drugih formi teškog kriminala, široko nepopularna u domaćoj i međunarodnoj javnosti i isključena iz redovnih tokova međunarodne saradnje.

1.5. Mada bi svako od obeležja nasleđenog stanja u policiji zahtevalo poseban osvrt, kako bi bili sagledani i ocenjeni njegovi konkretni pojavni oblici i uticaj na celinu, zadržaćemo se, zbog njegovog istaknutog značaja, samo na obeležju militarizacije. *Militarizacija policije* u Srbiji bila je podstaknuta naročito prihvatanjem ideje o policiji kao potencijalnoj zameni ili partneru vojsci, budući da vojni vrh početkom devedesetih godina nije manifestovao očekivanu dozu zdušne podrške i odanosti režimu Miloševića, kao i da je taj isti režim donekle shvatao da postoje razlike između unutrašnje upotrebe vojske i policije. S druge strane, u Crnoj Gori se težilo tome da policija postane dovoljna snaga za odbranu od eventualne vojne intervencije Jugoslovenske armije. Strah od takve intervencije došao je do punog izražaja krajem 1997. godine, kada su se zategli odnosi između demokratičnijeg i samostalnosti Crne Gore sklonog Đukanovićevog režima, na jednoj strani, i Miloševićevog režima i vojske, na drugoj strani. U tom je periodu policija u Crnoj Gori brojčano narasla sa oko 5.000 ljudi (koliko je imala krajem 1997. godine) na oko 20.000 aktivnih i rezervnih pripadnika (krajem 2000. godine), a ključnu ulogu u njenom profilisanju dobili su bivši generali vojske.

Konkretna obeležja militarizacije policije u Srbiji ogledaju se ne samo u povećanju njenog ljudskog potencijala (redovni i rezervni sastav dostizali su do 50 i više hiljada ljudi) i naoružavanju oružjem koje je uglavnom tipično za vojsku, već i u formiranju Policijske akademije u Beogradu (osnovana 1993. godine po uzoru na vojne akademije, sa zadatkom da školuje oficirsku klasu policije), uvođenju vojnih činova u policiju 1996. godine (od najnižih podoficirskih pa do generalskih činova), kao i u stvaranju nekoliko specijalizovanih jedinica policije za tzv. »operacije visokog rizika«.

b) *Rad na reformama policije od početka 2001. do kraja 2003. godine*

1.6. Stupajući na političku scenu, vlada koju je formirala Demokratska opozicija Srbije jasno je istakla zahtev za reformu polici-

je, ali za sve vreme svog postojanja nije uspela da sačini i javnosti prezentuje potpun i tačan inventar nasleđenog stanja u policiji, niti da reformu policije stavi na listu svojih prioriteta, pa stoga nije ni usvojila strategiju za sprovođenje reforme. Tokom čitave tri godine, politička i policijska upravljačka struktura odgovorna za reforme eksplicitno je priznala samo neke od problema naše policije, dok je druge probleme tek naznačila ili uopšte nije prepoznala. Sama po sebi, ta činjenica dovoljno svedoči o nedovoljnom reformskom potencijalu novih vlasti u Srbiji na ovom polju.

Zanimljivo je da i u Crnoj Gori nije došlo do zvaničnog elaboriranja relevantnih obeležja, uzroka i pojava oblika postojećih problema u policiji, uprkos nesumnjivom shvatanju činjenice da bez takvog koraka nije moguće ni započeti temeljne reforme, jer je postavljanje dijagnoze prvi korak u uspešnom lečenju svake bolesti.

Odbijanje da se otvoreno priznaju realne slabosti policije imalo je različite uzroke u Srbiji i Crnoj Gori. Demokratska opozicija Srbije, koja je pobedila u oktobru 2000. godine, imala je veoma kritičan stav prema policiji u fazi preuzimanja vlasti. Tada su formulisana tri ključna zahteva u vezi sa depolitizacijom, dekriminalizacijom i decentralizacijom policije (»tri D«). Međutim, vlada koju su formirale članice te koalicije u prvo vreme se prioritarno i po nuždi bavila rešavanjem nasleđenih, vanredno teških socijalnih problema. Kasnije je uspela da pokrene reformske procese u nekim značajnim oblastima (energetika, bankarski sistem, privatizacija i slično), ali i da istovremeno svoje snage nerazumno troši na unutarkoalicijske svađe i političke borbe, čime je konačno ubrzala i sopstveni pad. U takvoj situaciji, Vlada je čitavu brigu o reformi policije prepustila resornom ministru, čije se delovanje svelo na već viđeni princip u tranzicionim zemljama, prema kome *»činimo ono što se može, umesto da činimo ono što je nužno«*. Na drugoj strani, u Crnoj Gori je bilo teško i očekivati da se takvo priznavanje slabosti policije dogodi zvanično, potpuno i otvoreno, jer bi to za vladu i stranku čija je vlada značilo i priznavanje sopstvenih slabosti iz prethodnog perioda.

I.7. Za dijagnozu stanja u policiji Srbije i Crne Gore, a naročito za davanje poželjnog smera reformi, od velike pomoći su bila dva ekspertska izveštaja, koja su izradili ugledni policijski eksperti OEBS i

Saveta Evrope (Ričard Monk i Džon Slejter) u toku 2001. godine.³ U najkraćem, ta dva izveštaja naročito podvlače sledeće nedostatke srpske i crnogorske policije:

- Uloga policije u društvu, njena struktura i način funkcionisanja počivaju na zastarelom zakonodavstvu, koje ne odražava potrebe efikasne zaštite i doslednog poštovanja ljudskih prava i sloboda, niti potrebe pružanja efikasnog odgovora policije na ogromne izazove koje su nametnuli novi oblici kriminaliteta u zemlji i njenom okruženju. Policija je organ države a ne javna služba, odgovorna je vladi a ne javnosti, vođena je interesima politike a udaljena od interesa građana i lokalnih zajednica, što sve odgovara modelu policije u autoritarnim državama i suprotno je modelu policije u demokratskom društvu.
- Struktura policijskog sistema je suviše centralizovana i militaristički obojena, a policija je izolovana od kontrole lokalnih zajednica i javnosti. Pošto nije podvrgnuta demokratskoj civilnoj kontroli, niti naviknuta da deluje izvan uticaja politike, policija ne uživa adekvatno poverenje i ugled kod velikog broja građana.
- Nasuprot velikom broju ukupno zaposlenih u ministarstvima unutrašnjih poslova, operativno osoblje policije je malobrojno, slabo opremljeno i nedovoljno nagrađeno za svoj rad. Često nedostaju osnovna sredstva i oprema za obavljanje službenih zadataka. U kadrovskom sastavu policije je evidentan nedostatak sposobnih rukovodilaca na nižem i srednjem nivou rukovođenja, kao i specijalista za pojedina područja rada. Sistem obuke i obrazovanja za potrebe policije je skup, zastareo i neprilagođen savremenim potrebama. Ne postoji delotvoran sistem praćenja i razvoja karijere, a napredovanje se odvija izvan jasnih kriterijuma. Žene na policijskim zadacima predstavljaju pravu retkost, a etnički sastav policije ne odražava etničku strukturu stanovništva.

³ Izveštaji gospodina Ričarda Monka ("Izveštaj o radu policije u SR Jugoslaviji", Beograd: OEBS, 2001) i gospodina Džona Slejtera ("A Report on the Evaluation of Human Rights, Ethics and Standards of Police Functioning in the Federal Republic of Yugoslavia, Serbia and Montenegro", Belgrade: The European Council, 2001)

- Standardi profesionalne etike nisu razvijeni, niti postoji usvojen etički kodeks ponašanja policajaca. Međunarodni standardi o poštovanju ljudskih prava su nedovoljno poznati i ne poštuju se u delatnosti policije, niti postoje jasno postavljeni zakonski zahtevi za poštovanje takvih standarda.

1.8. Svaki od navedenih nedostataka bio je konkretno opisan i utemeljen na podacima, zapažanjima i ocenama, kao i praćen konkretnim preporukama za reformu (sačinjeno je preko stotinu preporuka). Po prirodi stvari, deo postojećih problema, a naročito njihovi uzroci, nisu uvek mogli biti do kraja poznati pomenutim stranim ekspertima, tako da je i njihova elaboracija stanja u policiji u izvesnom smislu ostala nepotpuna i nedorečena. Pored takvih dopuna, za jednu potpuniju i aktuelnu sliku stanja u policiji neophodna su i nova sagledavanja, naročito u svetlu tragičnog događaja od 12. marta 2003. godine. On je nedvosmisleno ukazao na još jedan korpus problema, ali i na nužnost preispitivanja smisla i domašaja određenih promena u policiji, koje su ostvarene od početka 2001. godine. Značajan doprinos te vrste očekuje se od novog ekspertskog izveštaja, koji bi OEBS uskoro trebalo da okonča.

Na toj osnovi bi nova vlada Srbije trebalo da nastavi rad na pripremanju i usvajanju jedne celovite i delotvorne strategije za reformu policije, uzimajući naročito u obzir činjenicu da je Zajednica Srbija i Crna Gora u međuvremenu preuzela značajne međunarodne obaveze te vrste prijemom u Savet Evrope i ratifikacijom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i Konvencije o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja.⁴

O tome kako je prethodna vlada propustila da izradi i usvoji strategiju reforme policije, kao i o onome šta je uradila na tom planu, govori se u daljem tekstu.

1.9. U celini posmatrano, ostvareni bilans trogodišnjeg rada na reformama policije u Srbiji je veoma skroman, tako da se može reći kako je taj period bio više okrenut promišljanju i skiciranju pravaca reformi, nego praktičnim koracima. Zapravo, na delu su bila dva, u

⁴ Obe konvencije su ratifikovane zakonima od 26. decembra 2003. godine ("Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", broj 9 od 26. 12. 2003).

mного čemu, paralelna procesa: prvi se odnosio na promene koje se vrše palijativno (tzv. reforma »u hodu« ili reorganizacije), a drugi na pripremanje strategije za celovitu reformu.

Od promena koje se do sada sprovedene, MUP Srbije je izvršio određene kadrovske, organizacione i još neke druge, po obimu i sadržini, manje ili veće promene. Iz tog ministarstva je u julu mesecu 2002. godine izdvojen Resor državne bezbednosti i od njega je stvorena vladina Bezbednosno-informativna agencija; formirane su dve nove organizacione celine: Žandarmerija (specijalna jedinica sa oko 2000 ljudi) i Uprava za borbu protiv organizovanog kriminala; u tri opštine na jugu Srbije (Preševo, Bujanovac i Medveđa) je uvedena multietnička policija, a u druge četiri opštine je eksperimentalno uveden program »policija u zajednici« (*community policing*); na policijske poslove primljen je jedan broj žena⁵, a deo policajaca je uključen u različite kurseve i programe obuke (ljudska prava i sl.). Od dokumenata koji predstavljaju neposredan doprinos reformi, doneto je Uputstvo o policijskoj etici i načinu obavljanja poslova policije.⁶ Izrađeno na podsticaj i u saradnji sa stručnjacima Saveta Evrope, to uputstvo sasvim odražava dostignuća Evropskog kodeksa o policijskoj etici, koji je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 19. septembra 2001. godine. Mada će put do stvarnih efekata tog uputstva u praksi biti dug, nesporno se radi o najvažnijem reformskom dokumentu koji je do sada donet.

Pripremanje strategije za reformu policije trajalo je, međutim, veoma dugo i još uvek nije okončano. Vlada je, za razliku od reforme pravosuđa, taj posao prepustila resornom ministru (dok je za pravosuđe odmah obrazovala svoj savet). Tako je, u jesen 2001. godine, a uz podršku Danskog centra za ljudska prava, bilo formirano Savetodavno telo za reforme MUP-a, čiji status nije bio jasno opredeljen. To telo, koje su činili malobrojni domaći eksperti, strani eksperti pomenutog Danskog centra i daleko brojniji stručni radnici MUP-a (uglavnom

⁵ Kako se čini, taj reformski cilj se za sada najpotpunije ostvaruje. Ostaje tek da se vidi kakav će izgled dobiti rešavanje teže strane istog pitanja, to jest da li će žene na policijskim zadacima doista biti ravnopravno tretirane od strane pripadnika tipično muške profesije.

⁶ "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 41/2003.

»provereni stari kadar« i ministri ljudi od poverenja), izradilo je aprila 2003. godine izvestan nacrt strateškog dokumenta o reformi MUP-a. Nakon što je Vlada bila upoznata sa tim dokumentom (»Dokument vizije reforme MUP-a«) i nakon što ga je prihvatila, ministar unutrašnjih poslova doneo je u junu mesecu Uputstvo o obrazovanju Odbora za upravljanje programom reforme MUP-a.⁷ Tim uputstvom je, kao cilj osnivanja Odbora, označeno da on treba da *koordinira rad na završetku dokumenta o viziji reforme i da izradi dugoročnu strategiju reformi*, uključujući definisanje okvira za reformu, kao i da kasnije predlaže mere za realizaciju projekata u okviru procesa reforme. Na čelu Odbora je ministar unutrašnjih poslova, a u sastavu Odbora su stručni radnici MUP-a, po jedan predstavnik Narodne skupštine, pravosuđa i Saveta za državnu upravu, kao i dva »nezavisna« člana, koje određuje ministar. Naknadnom intervencijom, sastav Odbora proširen je sa po jednim predstavnikom Kancelarije Saveta Evrope i Misije OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori. Taj institucionalni aranžman za planiranje i sprovođenje reforme bi trebalo redefinisati, naročito u smeru jačanja njegovog ekspertskog dela i otvaranja za uticaje stručne javnosti.

1.10. Nezavisno od poslova na reformi policije, ukupni trogodišnji reformski naponi Vlade Srbije (u drugim oblastima), doveli su do određenih značajnih rezultata, kako na opštem planu demokratizacije srpskog društva, tako i u sređivanju monetarnog i finansijskog sistema, kao i u reformisanju još nekih drugih oblasti. Takvi rezultati su posredno imali pozitivan odraz na ulogu i delovanje policije. Od najvećeg interesa za ostvarivanje uloge policije bilo je donošenje novog Zakonika o krivičnom postupku (donet krajem 2001. godine, stupio na snagu krajem marta meseca 2002. godine), koji je znatno precizirao i suzio njena ovlašćenja u tom postupku.⁸ Uz još neke druge nove zakonske propise, koji omogućuju trasiranje jedne drugačije uloge policije, poseban značaj imalo je donošenje specijalnih propisa o organizaciji i nadležnosti državnih organa Srbije u borbi protiv organizovanog kriminala (sredinom jula 2002), koji tek treba da dožive proveru

⁷ "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 62/2003 i 65/2003.

⁸ Zakonik je donela Savezna skupština, a posle donošenja Ustavne povelje, isti se primenjuje kao republički propis.

u praksi i da potom budu dograđeni. Određeni značaj te vrste mogao bi da ima i Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (lustraciji)⁹, ukoliko se uopšte nađe dovoljno političke volje za njegovu primenu.

Uz to, reforme u pomenutim oblastima i opšti trend demokratizacije društva neminovno su doveli do izvesnog (mada još uvek isuviše selektivnog) otvaranja policije prema javnosti, kao i do porasta sposobnosti medija, nevladinih organizacija i šire javnosti da kritikuju loš rad policije i da sve glasnije zahtevaju promene u njoj. To su, zapravo, i najvredniji rezultati Vlade koji su indirektno ostvareni, a tiču se policije.

Vredno pomena je i nastojanje da se ojača uloga parlamentarne kontrole nad policijom, u čemu je zabeležen određen napredak, naročito u poređenju sa stanjem pre 2001. godine.¹⁰ Za dalji razvoj ovog vida kontrole biće veoma bitno njeno zakonsko utemeljenje (obezbeđivanje preciznih kontrolnih ovlašćenja skupštinskom odboru u budućem Zakonu o policiji) i specijalizovanje za tu ulogu.

1.11. Proces reformi policije u Crnoj Gori za sada uglavnom teče na sličan način, s tim što je očigledno da je u toj republici prethodni period racionalnije iskorišćen za pripremanje reformskih dokumenata¹¹, uključujući i pripremanje potrebnih reformskih zakona o policiji i službi (agenciji) za državnu bezbednost, čije se donošenje najavljuje već nekoliko meseci. Razume se da su neki od osnovnih problema, koje u procesu reforme policije treba u toj republici da rešava, imali lakši izgled od onih u Srbiji, ali i da je Vlada Crne Gore prema reformi policije imala odgovorniji stav. Naravno, put od donošenja reformskih dokumenata do stvarnog efektuiranja reformi neće ni tu biti lak, a ni brz.

1.12. Reforme policije (i drugih delova sektora unutrašnje bezbednosti) u Srbiji i Crnoj Gori imaju i svoju nesumnjivu međunarodnu dimenziju. Stanje u tom sektoru je nesporno stvar od interesa ne samo

⁹ "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 58/2003 i 61/2003.

¹⁰ Videti *Study on the Parliamentary Committee Structure, Principles and Practices in the Serbian Parliament*, OESC, Belgrade, 25 February 2003

¹¹ Videti: Martinović, R., "Reforma policije - slučaj Crne Gore", Beograd, 6. marta 2003. godine (Škola Reforme sektora bezbednosti, Institut G17)

za građane Srbije i Crne Gore, već i za sve susede i druge zemlje u regionu. Upravo je zbog toga, odmah po padu Miloševićevog režima, došlo do integrisanja naše policije u tokove međunarodne policijske saradnje (bilateralna saradnja, Interpol, SECI).¹² Paralelno s tim, Savet Evrope i OEBS, kao i pojedine druge međunarodne institucije i čitav niz pojedinih zemalja, ponudili su SRJ svoju pomoć u reformi policije. U početku, ta se saradnja značajnim delom odvijala preko Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova (koje je ukinuto na osnovu Ustavne povelje), a zatim isključivo preko republičkih ministarstava unutrašnjih poslova kao jedinih nosilaca policijske funkcije u Srbiji i Crnoj Gori. Iz te inostrane pomoći potekle su mnoge inicijative i vredni materijalni podsticaji za reformu policije, koji očigledno nisu do sada najbolje iskorišćeni. Od nove Vlade Srbije se očekuje da ispolji veću dozu spremnosti za korišćenje takve pomoći u narednom periodu, a obim te pomoći svakako će zavisi i od brzine uvođenja promena u policiji.

2. Nasleđe službi državne bezbednosti i rad na reformi

2.1. Posle raspada države SFRJ, u okviru savezne strukture delovale su tri civilne i dve vojne službe sa različitim obaveštajno-bezbednosnim zadacima. To su: 1) Služba državne bezbednosti u sastavu Saveznog ministarstva za unutrašnje poslove, koja je faktički prestala da postoji 1992. godine, a formalno je ukinuta jula meseca 2002. godine; 2-3) Služba za istraživanje i dokumentaciju (SID) i Služba bezbednosti u sastavu ondašnjeg Saveznog ministarstva za inostrane poslove i 4-5) Vojna obaveštajna služba pri Generalštabu Vojske Jugoslavije i Služba bezbednosti Vojske Jugoslavije pri Saveznom ministarstvu za odbranu. Pored njih, u obe republike su postojali Resori državne bezbednosti u sastavu republičkih ministarstava za unutrašnje poslove. Između navedenih sedam, odnosno šest službi, nisu bile, niti su sada uspostavljene jasne granice nadležnosti, kao ni institucionalni

¹² SECI je oblik regionalne saradnje zemalja Jugoistočne Evrope u oblasti sprečavanja i borbe protiv prekograničnog kriminala. Sedište Centra SECI je u Bukureštu. Videti Sporazum o saradnji s ciljem sprečavanja i borbe protiv prekograničnog kriminala ("Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", broj 5, od 20. juna 2003).

kanali kroz koje bi se odvijala redovna saradnja i koordinacija delatnosti. Stoga su evidentni izvesni »sudari na terenu«, odnosno njihovo konkurentsko i neusklađeno delovanje. To je naročito vidljivo u delovanju vojnih službi bezbednosti, s jedne, i RDB u republikama, s druge strane, a jedan od javnosti vidljivih primera za takve pojave bila je tzv. afera Perišić.

Današnja državna zajednica Srbije i Crne Gore, redefinisana na osnovu Ustavne povelje od 04. februara 2003. godine, ima i dalje šest posebnih službi, od kojih su u središtu naše pažnje službe državne bezbednosti u republikama i, delimično, dve vojne službe, dok će službe u okviru Ministarstva spoljnih poslova ostati izvan naših razmatranja. Ustavna povelja, inače, ne predviđa bilo kakav vid obavezne koordinacije ili barem razmene podataka između obaveštajnih službi, niti se za sada očituje namera dveju republika da uspostave saradnju u tom domenu.

2.2. Prva od stvari koja zahteva neku reč više jeste pitanje o poreklu i ulozi naših službi državne bezbednosti. One su nastale na ideji revolucionarnog raskida kontinuiteta sa sličnim službama Kraljevine Jugoslavije, tako da su uzori za njih pronađeni najpre u ruskom NKVD i KGB, a potom u istočnonemačkom Štaziju i drugim sličnim komunističkim službama. U njihovoj delatnosti integrisane su bez ostatka dve uloge: uloga političke policije (nadzor nad političkim procesom i progon političkih protivnika) i uloga standardnih službi za nacionalnu (državnu) bezbednost (obaveštajni i kontraobaveštajni rad od značaja za bezbednost zemlje i njenih državnih organa).¹³

¹³ Specijalizacija po delatnosti (oblastima interesovanja) u našim službama bezbednosti, za sve vreme postojanja SFRJ i SRJ, kao i danas, uglavnom je sledila tradicionalnu i uprošćenu podelu na vojne, spoljnopolitičke i državne aspekte bezbednosti. Pod "državnim" aspektima, koji su u delatnosti ranijih resora državne bezbednosti, odnosno sadašnje BIA, podrazumeva se obaveštavanje (obaveštajni rad) o unutrašnjim i spoljašnjim opasnostima za ustavni poredak, kontraobaveštajna zaštita državnih organa i nosilaca državnih funkcija, kao i represija tzv. političkih krivičnih dela (usmerenih na rušenje ustavnog poretka i sigurnost nosilaca državnih funkcija), uključujući terorizam i ekstremizam. Pri tome, granice između tih aspekata bezbednosti nisu bile jasno povučene, niti je u takvoj podeli to moguće lako izvesti, a naročito s obzirom na težnju službi da u krug svojih nadležnosti inkorporiraju i odnosna policijska ovlašćenja, to jest i preventivnu i represivnu delatnost.

Na svojim počecima, a naročito dok su delovale pod imenom OZNE i UDBE, to su bile službe sa veoma istaknutom ulogom političke policije i u toj ulozi su se bavile odbranom komunističkog režima od njegovih stvarnih i zamišljenih protivnika među nosiocima ideja starog građanskog društva, iseljenicima, disidentima i drugim za režim nepoćudnim ljudima. Sledstveno tome, službe su bile funkcionalno dezorijentisane i izmaknute bilo kakvoj legitimnoj spoljašnjoj kontroli, a podvrgnute punoj kontroli i usmeravanju koje je vršila Komunistička partija. Po potrebi su napuštale elementarnu zakonsku i moralnu osnovu svog delovanja, rukovodeći se devizom da cilj uvek opravdava ma kako nemoralna sredstva. Kao i službe bezbednosti u drugim zemljama socijalističkog bloka, naše službe su čuvale vlast Kompartije i radi toga se široko mešale u rad redovne policije, sudova i tužilaštava, sprovodile različita ograničenja sloboda i prava pojedinaca i najčešće se angažovale kao organizatori i izvršioci državnog nasilja radi političkih progona. Bile su i oružane formacije u punom smislu te reči i imale su na raspolaganju sva policijska ovlašćenja, kao i sredstva prinude, uključujući vatreno oružje, ali i arsenal drugih ovlašćenja »tajne policije«, među kojima i sopstvene zatvore.

Budući da kod nas još nisu omogućeni procesi za rehabilitaciju žrtva komunizma, ne znaju se ni tačan broj proganjanih i stradalih lica, ni prave dimenzije uloge službi bezbednosti u takvim aktivnostima. Nada da će biti omogućena rehabilitacija žrtvama komunizma posle nestanka Saveza komunista (krajem osamdesetih godina prošlog veka) izjalovila se istog časa, pošto je Socijalistička partija Srbije sebe formalno proglasila za naslednika ukinutog Saveza komunista i potom vladala Srbijom sve do oktobra 2000. godine.

2.3. Brionski plenum (1966) i događaji koji su sledili u narednih nekoliko godina, nezavisno od njihovih pravih povoda, rezultirali su reorganizacijom UDBE i prvim ozbiljnijim reformama službi državne bezbednosti. Na tom tragu, bile su uvedene i prve parlamentarne komisije za kontrolu službi državne bezbednosti u nas, i to na sva tri nivoa tadašnje vlasti (federacija, republike i autonomne pokrajine). Ono što je bilo važnije je to da je došlo do izvesnih promena u ulozi službi, i to u smeru otklona od delovanja političke policije prema delo-



vanju na zaštiti ustanova državnog poretka. U stvari, radilo se o tendenciji popuštanja ideoloških stega u društvu, u čemu je tadašnja SFRJ prednjačila u odnosu na ostale socijalističke zemlje Centralne i Istočne Evrope. Taj pozitivni trend je nastavljen tokom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka, mada ne uvek dosledno, jer se službe povremeno i dalje upuštaju u političke progone, koje najčešće podstiču pravoverni komunisti u njihovim redovima ili koje direktno obavezuju odluke organa Saveza komunista. Dve stvari su, međutim, stalno usporavale i iznova kvarile šanse za konačno istiskivanje zadataka političke policije iz delokruga službi: snažno opiranje uticajnog jezgra službi prema odvajanju od sopstvenih tradicija i poluga moći, na jednoj, i sve manji izgledi političkog sistema da se transformiše, postane stabilan i da traje, na drugoj strani.

2.4. Za razliku od vojske (JNA) i njenih službi bezbednosti, koje su ostale do kraja zarobljene već propalom ideologijom i tek imale da odboluju proces pucanja po šavovima sopstvenog višenacionalnog bića, republičke službe bezbednosti su daleko lakše i spremnije dočekale raspad države SFRJ, kao i pojavu svojih novih gospodara, čiji su uspon i otvoreno pomagale, utoliko zdušnije što je i ideologija koju su plasirali dolazeći režimi u Srbiji i Crnoj Gori bila bliža prethodnom ideološkom korpusu. Tako su republičke službe bezbednosti, još u fazi raspada države SFRJ, spremno stavile svoje usluge na neograničeno raspolaganje novim republičkim moćnicima i još jednom postale politička policija.

Uz obezbeđivanje svekolike podrške režimu, službe i njihovi pojedini oružani delovi (bilo je već reči o JSO) bavile su se nekom od delatnosti koje spadaju u zonu državnog terora i organizovanih kriminalnih aktivnosti. Tokom prethodne decenije, naročito u Srbiji, nižu se politička ubistva, nestanci ljudi, likvidacije i druge teške afere. Zločin na Ibarskoj magistrali, kidnapovanje i ubistvo bivšeg predsednika Predsedništva SR Srbije, Ivana Stambolića, kao i pokušaj atentata na Vuka Draškovića u Budvi, čine samo deo rasvetljenih ili delimično rasvetljenih zločina sa učestvovanjem pripadnika RDB. Najveći deo takvih nerasvetljenih i neprocesuiranih aktivnosti iz vremena Miloševićeve vladavine, kao i onih novijeg



datuma, prema onome što se do sada zna, opet vodi ka pojedinim pripadnicima ili štićenicima te iste službe. Naime čelnici MUP-a su u više navrata isticali da istraga tapka u mestu zbog toga što svemoćna »služba« ne saraduje ili je blokira. Ostala je bez odgovora i nečuvana afera sa više od pola tone heroina, koji je navodno pripadao RDB i bio pronađen marta 2001. godine u trezoru jedne poslovne banke usred Beograda.

Većina navedenih kriminalnih afera, po svemu sudeći, pada na teret neslavne JSO - Jedinice za specijalne operacije (poznate kao »Crvene beretke«), koja po mnogo čemu predstavlja ubedljivo najdrastičniju ilustraciju ukupnog policijskog nasleđa iz perioda Miloševićeve vladavine, kao i potonjih problema u vezi s takvim nasleđem. Formirana je 1991. godine u sastavu RDB MUP-a Srbije. Njome je RDB dobio sopstvenu naoružanu formaciju znatne snage, koja je u pojedinim periodima imala do 5.000 ljudi. Jedinica je bila angažovana u oružanim sukobima u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i kasnije na Kosovu, a u njen sastav primani su i pripadnici parapolijskih i partijskih jedinica, među kojima je bilo i poznatih kriminalaca, uključujući tu i njenog komandanta Milorada Lukovića - Legiju, bivšeg pripadnika francuske Legije stranaca. Ta je jedinica u novembru 2001. godine izvela pobunu i pod punom opremom blokirala jedan od glavnih putnih pravaca u Beogradu, tražeći smenu ministra policije i čelnika RDB, a u stvari javno manifestujući neslaganje sa hapšenjem svojih pripadnika i drugih optuženih sa liste Haškog tribunala za ratne zločine počinjene na tlu bivše Jugoslavije. Tražeći kompromis, Vlada Srbije je smenila prvog čoveka RDB i njegovog zamenika, prihvatajući zahtev JSO da na mesto zamenika načelnika tog resora dođe njen kandidat. Uz to, Vlada je jedinicu izmestila iz RDB, stavljajući je na neposredno raspolaganje sebi i ministru unutrašnjih poslova. Od tada je jedinica bila van vidokruga javnosti, u kojoj se sve otvorenije nagađalo o vezama te jedinice sa organizovanim kriminalom, ali i o njenom udelu u nerazjašnjenim likvidacijama političkih protivnika Miloševićevog režima. Posle atentata na premijera Đinđića (12. marta 2003. godine), policijska istraga je ukazala ne samo na ono što je javnost inače znala (tj. na veze JSO i organizovanog kriminala), već



i na neposredno učestvovanje pripadnika JSO u atentatu. Zbog toga je 25. marta 2003. godine Vlada Srbije donela odluku o raspuštanju jedinice¹⁴, na osnovu sumnji da je njen pripadnik (pomoćnik komandanta jedinice) izvršio atentat na premijera Đinđića, a da je njen aktuelni komandant jedan od ubica Ivana Stambolića, kao i zbog drugih dokaza o vezama ljudi iz jedinice sa najjačim kriminalnim klanom (tzv. Zemunski klan).

2.5. Još jedan veoma krupan aspekt kriminalnog i neetičkog nasleđa naših civilnih i vojnih službi bezbednosti čini njihovo protivzakonito uplitanje u životne sudbine mnogih građana, koje je imalo doista enormne razmere i trajalo od nastanka tih službi. O obimu tih aktivnosti svedoči broj dosijea, koja su vođena o tzv. unutrašnjim neprijateljima, ekstremistima, informbiroovcima, anarholiberalima i drugim »nosiocima antisocijalističkih pojava«, odnosno o neistomišljenicima i protivnicima režima, tj. o sopstvenim građanima.

Kao ilustracija težine tog problema mogu nam poslužiti podaci o prvoj velikoj »reviziji dokumentacije« službi državne bezbednosti u SFRJ, do koje je došlo posle Brionskog plenuma (1966). U tadašnjoj saveznoj i republičkim upravama državne bezbednosti (UDBA) bilo je evidentirano ukupno 2.754.923 »dosijea za lica«, odnosno 9.620 dužnih metara građe. Pored aktivnih dosijea u koja su beležene aktivnosti protivnika i neistomišljenika (emigracija, kler, informbiroovci i drugi nosioci »antisocijalističkih pojava«), tu su bili i materijali policije Kraljevine Jugoslavije, materijali neprijateljskih i okupacionih formacija iz Drugog svetskog rata (uključujući nemački Gestapo)¹⁵, zatim provere za dobijanje putnih isprava (tzv. »pasoška dosijea«), provere o kandidatima za funkcije u društveno-političkim organizacijama i zajed-

¹⁴ Odluka o raspuštanju Jedinice za specijalne operacije Ministarstva unutrašnjih poslova ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 31, od 25. marta 2003)

¹⁵ Jedan deo tih, nesporno istorijskih materijala, predat je nedavno Arhivu grada Beograda. Pošto o tome nema zakonskih propisa, očigledno je u pitanju gest dobre volje rukovodstva BIA, po čijem izboru je građa i selektovana i predata. Ostaje nada da su se rukovodioci BIA pri svemu tome rukovodili interesima ljudi o kojima su dosijea vođena, odnosno interesima njihovih potomaka.



nicama¹⁶, materijali o rezervnom i demobilisanom kadru JNA itd. Na Srbiju je od ukupnog broja »dosijea za lica« otpadalo čak 692.250 dosijea i na saveznu UDBU 364.326 dosijea. Nakon izvršene revizije, koja je trajala do kraja 1968. godine, preostalo je u saveznoj i republičkim SDB 613.768 dosijea. Kao što se vidi, preko dva miliona dosijea bilo je uništeno, predato istorijskim arhivima ili drugim organizacijama (na primer, Institutu za međunarodni radnički pokret) ili ustupljeno vojnim službama bezbednosti. Kada se govori o Srbiji, od zatečenih 692.250 dosijea, 503.800 je bilo uništeno, 126.700 predato istorijskim arhivima, a 61.750 dosijea je ostalo operativno u SDB. Otvaranje novih dosijea je, naravno, nastavljeno i posle toga, kao i njihovo povremeno revidiranje, ali nam podaci o tome nisu poznati.

Tačan broj »operativnih« dosijea, kao i onih koja predstavljaju istorijsku građu, a koja danas stoje na raspolaganju civilnim i vojnim službama bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori nije poznat. Računa se da postoji od 100.000 do 400.000 takvih dosijea. Svi ti izuzetno osetljivi dokumenti, ili barem ono što je od njih preostalo posle »čišćenja« od informacija koje mogu voditi do odgovornosti pripadnika službe i njihovih nadlogodavaca, nalaze se još uvek u posedu službi, koje ih mogu zloupotrebiti.¹⁷ Vlade Srbije i Crne Gore, kao i ranija savezna vlada, nisu ni u ovom pitanju ispoljile potrebnu odlučnost, već su pokušale da problem prevaziđu »gurajući ga pod tepih«. Štaviše, na političkoj sceni Srbije dosijea se povremeno i dalje koriste za političke obračune.

¹⁶ Pod pojmom "društveno-političke organizacije" u SFRJ su podrazumevani Savez komunista Jugoslavije (SKJ), Savez socijalističkog radnog naroda Jugoslavije (SSRNJ), Savez sindikata Jugoslavije (SSJ), Savez udruženja boraca Narodnooslobodilačkog rata (SUBNOR) i Savez socijalističke omladine Jugoslavije (SSOJ), a pod pojmom "društveno političke-zajednice" podrazumevani su svi teritorijalni nivoi vlasti (opština, grad, autonomna pokrajina, republika i federacija).

¹⁷ Posle 5. oktobra 2000. godine na čelu RDB ostao je puna četiri meseca čovek kojeg je postavio Milošević i belodano je da je u tom periodu došlo do "velikog spremanja" u arhivima službe. Ni posle preuzimanja vlasti u Srbiji (januara 2001), dosijea nisu obezbeđena od izmena, uništavanja ili falsifikovanja, a i danas se nalaze pod kontrolom BIA - sledbenika RDB. Takođe, dosijea vojnih službi bezbednosti, kao i Saveza komunista, nisu oduzeta i zaštićena od zloupotreba.

2.6. U traganju za odgovorima na pitanje kako je bilo moguće da se uloga službe državne bezbednosti izvrgne do te mere, valja se podsetiti činjenice da tokom čitavog perioda od završetka Drugog svet-skog rata, pa sve do jula meseca 2002. godine, nije postojao zakonski okvir za njihovo delovanje. Ni jedna od naših službi bezbednosti (civilnih i vojnih) nije bila eksplicitno imenovana ni u jednom zakonskom propisu. One su u bukvalnom smislu delovale kao »tajna policija«, jer je njihovo uređenje bilo pod velom tajne ne samo za javnost, već i za zakonodavnu vlast.¹⁸

Na taj način je u službama tokom pola veka razvijana navika da deluju van jasnih zakonskih ograničenja i da praktično same određuju pravila za svoje postupanje. Službe su stoga bile »država u državi«, odnosno *moć po sebi i moć za sebe*, a oreolu njihove tajnovitosti i mistifikaciji njihove uloge presudno je doprinosilo i njihovo višedecenijsko podređivanje komunističkoj partiji, koja im je podarila sopstvene metode organizovanja i delovanja. Za sve to vreme, kao i danas, službama državne bezbednosti ostaju na raspolaganju sva policijska ovlašćenja, ali i pravo mešanja u rad redovne policije, koje uključuje i pravo na supstituisanje pojedinih poslova iz nadležnosti policije.

2.7. Odnos Demokratske opozicije Srbije, a potom i Vlade Srbije, prema pitanju reforme službi bezbednosti bio je, najblaže rečeno, neprincipijelan. Ostajući na terenu činjenica, taj stav možemo potkrepiti sa sledeća tri, po našem viđenju, ključna pitanja: (1) odnosom prema JSO (o čemu je već bilo reči), (2) odnosom prema pitanju otvaranja dosijea i (3) različitim odnosom prema reformi RDB i službi bezbednosti na ondašnjem saveznom nivou.

Pored onoga što je već rečeno o odnosu Vlade Srbije prema otvaranju dosijea, treba dodati da je DOS među deset svojih predizbornih obećanja bio uvrstio i to pitanje, a zatim je izbegavao da ga

¹⁸ U pravni okvir za delovanje službi državne bezbednosti ne ubrajamo raniji Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti iz 1984. godine, jer je on bio tipičan "fasadni propis", koji je uređivao samo "opšta mesta" i prepuštao izvršnoj vlasti i samim službama da svojim internim propisima regulišu čitavu uobičajenu zakonsku materiju (osnivanje, funkcije, ovlašćenja, organizaciju, način delovanja i odgovornost službi).

reši. Nepodobni pokušaj sa Uredbom o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti (»Službeni glasnik RS«, broj 31/2001) završio se time što je Ustavni sud Srbije ovu Uredbu oglasio neustavnim aktom. Ni prilikom donošenja zakonskih propisa o BIA i kasnije o lustraciji, Vlada nije u ovom pitanju izmenila stav.

Manifestacija različitog odnosa Vlade Srbije i političkih snaga koje su je podržavale prema pitanju reformi RDB, na jednoj strani, i službi bezbednosti SRJ, na drugoj strani, predstavlja još zanimljiviji primer neprincipijelnosti. U prvom slučaju, strogo se vodilo računa o zadržavanju formalno transformisanog RDB pod punom kontrolom Vlade, dok je u pitanju reformi vojnih službi bezbednosti i službi u okviru Ministarstva spoljnih poslova iskazan daleko veći stepen volje za sprovođenje istinske reforme. Tako se dogodilo da smo u istom vremenskom periodu (jula meseca 2002. godine) dobili dva dijametralno suprotna zakonska teksta o suštinski istoj materiji.

Zakonom o službama bezbednosti SRJ uređeni su, na uglavnom zadovoljavajući način, organizacija, funkcije, ovlašćenja i sistem nadzora nad službama bezbednosti. Težište spoljašne kontrole stavljeno je na parlamentarni nadzor, čija su nadzorna ovlašćenja korektno definisana, a ukupan pravni okvir za delovanje službi upodobljen je sa opštim režimom delovanja sličnih službi u demokratskim zemljama. Kao što se i moglo očekivati, odredbe tog zakona o parlamentarnoj kontroli nisu mogle da dožive brzu primenu u praksi, najviše zbog konstelacije političkih snaga u parlamentu i jedne razumljive potrebe da se stvore navike za takvu vrstu kontrole.

Na drugoj strani, pomenuto izdvajanje RDB iz MUP-a i njegovo pretvaranje u Bezbednosno-informativnu agenciju, prethodna vlada, a naročito njen ministar unutrašnjih poslova, hvalila je kao najveće postignuće koje je ostvareno u čitavoj reformi policije u trogodišnjem vladinom mandatu. Tačno je da Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (dalje: BIA)¹⁹ predstavlja prvi zakon u istoriji Srbije o toj službi, pa se u tom smislu može reći da je bolji ikakav nego nikakav pravni

¹⁹ Ovaj zakon je objavljen u "Službenom glasniku RS", broj 42/2002.

okvir za tu službu. Međutim, to je zakonski tekst koji po kvalitetu rešenja daleko zaostaje za dve nedelje ranije donetim saveznom Zakonom o službama bezbednosti SRJ. U njegovim se rešenjima očituje otvorena težnja službe da velikim delom ostane na tragu ranije prakse tajne policije i da sačuva svoju prevaziđenu suštinu nedirnutu, tako što bi je maskirala novom formom. Glavni nedostaci tog zakona svode se na zadržavanje mogućnosti za intervenisanje BIA u delatnost policije (MUP-a), na ostavljanje širokih mogućnosti pripadnicima BIA za korišćenje policijskih ovlašćenja i za prisluškivanje, a naročito na to što je čitavu kontrolu nad radom BIA sveo na obavezu podnošenja dva (polugodišnja?) izveštaja o radu Narodnoj skupštini, dok je u svim ostalim pitanjima ostavio da rad BIA usmerava vlada.

3. Zaključna razmatranja

3.1. Stanje u policiji Srbije koje zatiče nova vlada na početku 2004. godine izvesno je bolje od onog koje je zatekla prethodna vlada, ali je još uvek veoma daleko od poželjnog. Pred novom vladom bi najpre trebalo da se nađe pitanje o dovršetku i usvajanju strategije za reformu policije. Iz te strategije trebalo bi da proizađu nova vizija i uloga policije, kojoj bi se potom u celini prilagodili njena organizacija i kadar. Racionalna i funkcionalna organizacija policije i kadar odan profesiji, etici i zajednici i jesu najbitniji ciljevi reforme. Među prioritetne zadatke nove vlade svakako treba da bude uvršteno i pitanje donošenja novog zakona o policiji, koji bi trajao jedno određeno vreme i omogućio da reforme dobiju željeni tok i legalan izraz.

Sistem obuke i policijskog školstva bi trebalo da se nađe na spisku za reformu kao prioritetan zadatak, pre svega zato što upravo taj sistem obrazuje mlade ljude za policijski posao, one koji će najduže raditi u reformisanoj policiji. Umesto toga, prethodna vlada je omogućila da se nastavi školovanje još četiri generacije polaznika po starom programu i time nesumnjivo stvorila nove probleme. Inače, sam sistem policijskih škola je izuzetno skup, autističan prema okruženju i neracionalan (tri odvojene škole itd.), ali i bremenit nizom slabosti, tako da se tu mora postaviti i logično pitanje da li je uopšte potreban, a ako jeste, onda kakav treba da bude.

Brojna uporedna iskustva pokazuju da se umesto školovanja kakvo mi imamo treba okrenuti sistemu policijske obuke, koji je relevantan za praksu i obuhvata čitav tok karijere.

3.2. Kada se radi o reformisanju službi državne bezbednosti, od nove vlade bi trebalo očekivati da otpočne proces konačnog raščišćavanja sa nasleđem BIA i njenih prethodnika, kao i da ostvari neophodne funkcionalne, organizacione i kadrovske reforme koje su do sada izostale. BIA i druge domaće obaveštajno-bezbednosne službe treba da postanu institucije koje su sposobne da efikasno zaštite strateške nacionalne interese, ali koje su, pri tome, podvrgnute temeljnoj kontroli i od čijeg su delovanja zaštićene vrednosti demokratije, pravne države i ljudska prava. U osnovi, nužno je težiti prema uspostavljanju novog balansa između interesa bezbednosti i interesa pojedinca, odnosno višeg stepena zaštite čoveka i njegove privatne sfere od mešanja države i njenih bezbednosnih struktura. Potpunije zakonsko uređivanje položaja, funkcija i ovlašćenja tih službi, a naročito njihovo stavljanje pod kontrolu demokratskih institucija društva, treba da obezbede te željene ciljeve.

Imajući u vidu izložene i druge karakteristike nasleđenog stanja i ciljeve reformi, na jednoj strani, kao i nedovoljno prikladan pokušaj reformi Zakonom o BIA, na drugoj strani, jasno je po sebi da će sprovođenje potrebnih reformi u službi biti pravi poduhvat oko koga će se tek »lomiti koplja«. U svemu tome, očigledno je da mora biti napuštena svaka ideja o sitnim kadrovskim i organizacionim prilagođavanjima u službi kao maksimalnom dometu reformi. To je već oprobano do sada i time bi se samo nastavilo stvaranje privida o izvršenim reformama, dok bi njihova suština izostala.

3.3. U prognoziranju izgleda za buduće temeljite reforme u ovoj oblasti važno je imati u vidu da su objektivno postojali i da još uvek postoje izvesni razlozi koji snažno deluju na usporavanje reformi (korpus pitanja tzv. tranzicione pravde i suočavanja sa prošlošću; oblik, sadržina i perspektive državnog zajedništva Srbije i Crne Gore; otvorena konstitucionalna pitanja o meri decentralizacije i izgledu eventualne regionalizacije u Srbiji; očekivani otpori reformama iz samih struktura policije i službi bezbednosti, kao i njihov značaj kao oslonaca političkog

režima itd.).²⁰ Za rešavanje nekih od tih pitanja mogu biti od pomoći iskustava bivših socijalističkih zemalja Centralne i Istočne Evrope. Mada je iskustvo svake od tih zemalja na mnogo načina specifično, jasno je da se neka od tih iskustava mogu koristiti i kod nas.

3.4. Za uspeh reforme od velikog značaja će biti nastavljanje međunarodne podrške i pomoći, ali i svest da težina nasleđenih problema u policiji i službama bezbednosti Srbije i Crne Gore, iako jeste ogromna, nije nesavladiva. Reforme policije su nužne i moguće, a za njihov uspeh neophodni su odlučnost parlamenta i vlade, široko angažovanje civilnog društva i adekvatna međunarodna pomoć. Protekle tri godine u Srbiji, a nekoliko godina više u Crnoj Gori, izvesno su mogle biti daleko bolje iskorišćene za reforme, ali je isto tako istina da su u tom vremenu učinjeni prvi koraci. Što je još važnije, u javnosti se ipak formira sve uticajnije svest o tome da su reforme u ovoj oblasti sudbinsko pitanje za uspostavljanje bezbednosti i vladavine prava. Policija i službe bezbednosti koje su sposobne da građanima i zajednici pruže bezbednost, uz poštovanje ljudskih prava, jeste cilj kome reforme treba da teže.

Prilog:

PRIKAZ ORGANIZACIONE STRUKTURE MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA REPUBLIKE SRBIJE

Složenu organizacionu strukturu MUP-a čine, najpre, dve velike celine: 1. jedinice i službe neposredno podređene ministru unutrašnjih poslova i 2. Resor javne bezbednosti, na čelu sa načelnikom - pomoćnikom ministra. Prema izveštaju MUP-a o radu, iz juna 2003. godine, u MUP-u ima ukupno 53.335 sistematizovanih radnih mesta, a

²⁰ Za širu elaboraciju tih pitanja videti naš tekst "Dvogodišnji bilans i perspektive reformi policije u Srbiji", u: Janković, P. (ur.), *Reforme sektora bezbednosti - zbornik predavanja*, Beograd: Centar za proučavanje odbrane i bezbednosti Instituta G17, 2003, str. 79-93

popunjeno je 37.837, od čega oko 22.000 policajaca u uniformi, dok preostali broj otpada na pripadnike kriminalističke policije, radnike koji obavljaju upravne poslove, administrativno i tehničko osoblje.

1. Neposredno podređene ministru su sledeće jedinice i službe:

1.1. Kabinet ministra, sa tri biroa:

- za međunarodnu saradnju
- za odnose sa javnošću i medijima
- za pritužbe i predstavke

1.2. Generalni inspektor za Resor Javne bezbednosti (organ unutrašnje kontrole podređen ministru, uveden 2001. godine aktom ministra, a mesto je popunjeno tek 2003. godine)

1.3. Uprava za borbu protiv organizovanog kriminala, formirana 2002. godine, sa sledećom strukturom:

- Odeljenje za borbu protiv organizovanog finansijskog kriminala, sa šest odseka
 - Odeljenje za borbu protiv organizovanog opšteg kriminala, takođe sa šest odseka
 - Odelek za istraživanje ratnih zločina i traganje za nestalim licima
 - Odeljenje za kriminalističku tehniku, sa odsecima, laboratorijom i grupama
 - Odeljenje za operativnu tehniku, analitiku i podršku, sa dva odseka i grupama
 - Odeljenje za posebne akcije

1.4. Viša škola unutrašnjih poslova u Zemunu (pet semestara, oko 400 do 500 studenata u generaciji)

1.5. Srednja škola unutrašnjih poslova (četvorogodišnja, oko 350 učenika u generaciji)²¹

1.6. Odeljenje za sistemsko-pravne poslove

2. Resor javne bezbednosti čine sledeće organizacione celine:

2.1. Operativni centar

2.2. Uprava kriminalističke policije

2.3. Uprava policije

2.4. Uprava saobraćajne policije

2.5. Uprava pogranične policije, za strance i upravne policije, sa stanicama pogranične policije (39)

2.6. Uprava protivpožarne policije

2.7. Uprava za analitiku

2.8. Uprava za informatiku

2.9. Uprava za vezu

2.10. Uprava za zajedničke poslove

2.11. Uprava za poslove smeštaja i ishrane

2.12. Specijalne jedinice, kojih je tri:

- Žandarmerija (formirana 2001. godine; u njenoj strukturi postoje: a) štabske jedinice podređene komandantu u formi odeljenja za operativne poslove, za obaveštajne i kontraobaveštajne poslove, za vezu, za obuku, za logistiku i sistemsko odeljenje; b) protivteroristička jedinica i v) odredi žandarmerije)

- Specijalna antiteroristička jedinica (SAJ)

- Helikopterska jedinica

2.13. Policijska brigada

2.14. Područne organizacione jedinice, koje čine sekretarijati unutrašnjih poslova, obrazovani za područja više opština, ima ih ukupno 33 i dalje se dele na:

- odeljenja unutrašnjih poslova (126)
- policijske stanice opšte nadležnosti (2339)
- stanice saobraćajne policije (51)
- policijske stanice za bezbednost na železnici (6)
- policijske stanice stalnog dežurstva (5)
- policijske stanice za obezbeđenje (2)

²¹ Policijska akademija je po zakonu izvan strukture MUP-a traje četiri godine, u rangu je fakulteta i upisuje oko 115 studenata u generaciji.

Milorad Timotić

MIŠLJENJE UČESNIKA SEMINARA O NJEHOVOJ KORISNOSTI I USPEŠNOSTI

- Analiza rezultata primenjenog upitnika -

I. Uvod

Centar za civilno-vojne odnose, nevladina organizacija iz Beograda, organizovao je **seminare o reformi sektora bezbednosti i civilnoj kontroli vojske i policije u SRJ** namenjene aktivistima političkih partija i nevladinih organizacija, postdiplomcima i studentima fakulteta društvenih nauka, novinarima, pripadnicima Vojske i MUP-a. Cilj Seminara je bio upoznavanje učesnika sa političkim značajem reforme sektora bezbednosti i civilno-vojnih odnosa, kao i sa mehanizmima i procedurama demokratske civilne kontrole vojske i policije razvijenim u demokratskim društvima. Posebna je pažnja posvećena analizi zavisnosti demokratske reforme srpskog i crnogorskog društva od uspešne reforme sektora bezbednosti. Na taj način se želelo podstaći interesovanje polaznika seminara za ovo područje političkog života i za aktivno učestvovanje u reformi sektora bezbednosti.



Tabela 1

Redni broj	Vreme	Mesto	Broj učesnika
1.	12. 02. 2003.	Valjevo	8(16)
2.	14. 02. 2003.	Kikinda	8(11)
3.	15. 02. 2003.	Novi Sad	16(18)
4.	20. 02. 2003.	Kragujevac	17(20)
5.	22. 02. 2003.	Kraljevo	11(11)
6.	08. 03. 2003.	Tivat	12(16)
7.	09. 03. 2003.	Podgorica	7(9)
8.	11. 04. 2003.	Novi Pazar	5 (7)
9.	12. 04. 2003.	Niš	16(16)
10.	13. 04. 2003.	Zaječar	13(12)
		Ukupno	113(136)

U periodu od 12. februara do 13. aprila 2003. godine, održano je deset seminara. Vreme i mesto održavanja seminara i broj učesnika vide se iz Tabele 1.

Seminar o reformi sektora bezbednosti završen je prema terminima predviđenim projektom. U svim gradovima u Srbiji i Crnoj Gori održani su seminari koji su imali ciljnu populaciju definisanu projektom. Kao što se vidi iz Tabele 1, broj učesnika seminara je varirao, zavisno od lokalnih okolnosti.

Kao jedan od oblika objektivnije kvantitativne valorizacije korisnosti i uspešnosti Seminara primenjen je kraći upitnik. Upitnik je primenjivan posle održanih predavanja i završenih panel-diskusija, pa se pojavljuje razlika između broja učesnika seminara (136) i broja onih koji su odgovorili na upitnik (113), jer su neki zbog hitnih obaveza morali napustiti seminar pre završetka.

Uzorak ispitanika sačinjavalo je 136 učesnika - novinara, aktivista političkih partija i nevladinih organizacija, studenata, pripadnika vojske i MUP-a. Osnovni parametri uzorka bili su: muških učesnika 76%, a ženskih 20%; sa visokom školom 44%, sa višom školom 19%, sa srednjom školom 37%; učesnika starosti 20-30 godina 64%, 31-40 godina 13%, 40-50 godina 17% i preko 50 godina 6%. Najbitnija osobenost uzorka je visok procenat mladih učesnika, koji su ujedno i najvažnija ciljna populacija projekta.

2. Rezultati ispitivanja

Upitnik se sastojao od 9 pitanja zatvorenog tipa i od jednog otvorenog pitanja. Obrada rezultata svedena je samo na procenat, jer su oni dovoljni za opštu kvantitativnu valorizaciju ispitivanja. Tabele sa rezultatima su dovoljno ilustrativne, tako da su potrebni samo kratki komentari radi naglašavanja glavnih ispoljenih tendencija u zavisnosti od demografskih varijabli ispitanika.

2.1. Prethodno interesovanje za civilnu kontrolu vojske i policije

Uvodnim pitanjem želelo se saznati da li je učesnike ranije interesovala tema seminara

Tabela 1a

1. Da li ste se pre ovoga seminara interesovali za pitanja koja se odnose na reformu sektora bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori?	OBRAZOVANJE							
	Srednje		Više		Visoko		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
a) Da, dosta često	14	33.33	7	33.33	23	46.00	44	38.94
b) Samo povremeno	24	57.14	13	61.90	24	48.00	61	53.98
c) Ne, ta tema nije me posebno zanimala	4	9.52	1	4.76	2	4.00	7	6.19
d) Bez odgovora					1	2.00	1	0.88
Svega	42	100	21	100	50	100	113	100

Kao što Tabela 1a pokazuje, ispitanici su dosta često - 38,94% i povremeno - 53,98% pokazivali interesovanje za reformu sektora bezbednosti, pri čemu je nešto viši procenat onih sa visokim obrazovanjem koji su se češće zanimali za ta pitanja. To je i razumljivo s obzirom na značaj i aktuelnost teme.

2.2. Ocena korisnosti seminara

Jedan od ciljeva seminara bio je pružanje informacije učesnicima, koja je od interesa za njihovu političku i društvenu aktivnost. Da bismo saznali njihovo mišljenje o tome postavljeno je sledeće pitanje:

Tabela 2

2. Kako ocenjujete korisnost današnjeg seminara, sa stanovišta Vašeg posla i interesovanja?	OBRAZOVANJE							
	Srednje		Više		Visoko		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
a) Veoma koristan	18	42.86	10	47.62	25	50.00	53	46.90
b) Koristan	21	50.00	11	52.38	25	50.00	57	50.44
c) Nemam određeno mišljenje	2	4.76					2	1.77
d) Nekoristan								
e) Sasvim nekoristan	1	2.38					1	0.88
f) Bez odgovora								
Svega	42	100	21	100	50	100	113	100

Kao što se iz Tabele 2 vidi, ispitanici su veoma povoljno ocenili korisnost seminara - više od 97% odgovora odnosi se na odgovor koristan i veoma koristan, a pri tome se 100% onih sa visokom školom opredelilo se za tu opciju. Samo jedan ispitanik ocenio je seminar kao nekoristan, a dva srednjoškolca nisu imala određeno mišljenje o tome.

2.3. Ocena organizacije seminara

Istraživačkim projektom bilo je predviđeno da Centar za civilno-vojne odnose uspostavi saradnju sa lokalnim nevladinim organizacijama u odabranim gradovima i da u saradnji s njima organizuje seminar, rezervišu salu i obezbedi povoljne uslove za rad. Zbog toga smo sledećim pitanjem želeli da saznamo mišljenje ispitanika o tom aspektu seminara (Tabele 3a i 3b).

Tabela 3a

3. Kako ocenjujete organizaciju i izvođenje seminara? A: ORGANIZACIJA	OBRAZOVANJE							
	Srednje		Više		Visoko		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
a) Veoma dobra	12	28.57	5	23.81	16	32.00	33	29.20
b) Dobra	26	61.90	14	66.67	29	58.00	69	61.06
c) Nemam određeno mišljenje	2	4.76					2	1.77
d) Slaba	2	4.76	2	9.52	3	6.00	7	6.19
e) Veoma slaba					2	4.00	2	1.77
f) Bez odgovora								
Svega	42	100	21	100	50	100	113	100

Kao što se iz Tabele 3a vidi, ocena organizacije seminara je veoma dobra. Samo 2 ispitanika su odbila da se o tome izjasne, a 9 ispitanika je dalo nepovoljnu ocenu, što predstavlja oko 8% ispitanika - procenat ne naročito značajan u odnosu na ukupan broj ispitanika, ali je verovatno posledica propusta u organizaciji seminara u nekim mestima. Na primer, u Tivtu je bilo dosta hladno u sali, pa su učesnici to mogli oceniti kao ozbiljan propust.

Tabela 3b

3. Kako ocenjujete organizaciju i izvođenje seminara? B: IZVOĐENJE	OBRAZOVANJE							
	Srednje		Više		Visoko		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
a) Veoma dobro	20	47.62	11	52.38	29	48.00	60	53.10
b) Dobro	20	47.62	10	47.62	20	40.00	50	44.25
c) Nemam određeno mišljenje	2	4.76					2	1.77
d) Slabo					1	2.00	1	0.88
e) Veoma slabo								
f) Bez odgovora								
Svega	42	100	21	100	50	100	113	100

Kao što se iz Tabele 3b vidi, ocena kvaliteta izvođenja seminara je znatno povoljnija, nego ocena njegove organizacije. Svi ispitanici su ocenili izvođenje seminara kao veoma dobro ili dobro, pri čemu je preko polovine njih (56,7%) dalo najpozitivniju ocenu.

Iz Tabele 3b vidi se da procent ispitanika koji su dali najvišu ocenu kvaliteta izvođenja seminara raste sa povećanjem njihovog obrazovanja. To potvrđuje da je data ocena verovatno realna i da se kvalitet izvođenja seminara može povoljno oceniti, uz to da su učesnici skrenuli pažnju na propuste u njegovoj organizaciji.

2.4. Mišljenje ispitanika o mogućnostima poboljšanja sadržaja i kvaliteta izvođenja seminara

Razumljivo je što smo želeli saznati mišljenje ispitanika o mogućnostima poboljšanja sadržaja i kvaliteta izvođenja seminara (Tabela 4).

Tabela 4

Da li se, po Vašem mišljenju, sadržaj i izvođenje seminara mogu poboljšati i u kom smislu?	OBRAZOVANJE							
	Srednje		Više		Visoko		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
a) Sadržaj i izvođenje seminara mogu se uvek poboljšati, ali smatram da je i sadašnji način izvođenja zadovoljavajući	30	71.43	19	90.48	36	72.00	85	75.22
b) Smatram da bi sadržaj i izvođenje seminara trebalo poboljšati	10	23.81	2	9.52	14	28.00	26	23.01
c) Nemam određeno mišljenje	2	4.76					2	1.77
d) Bez odgovora								
Svega	42	100	21	100	50	100	113	100

Kao što se iz Tabele 4 vidi, nešto manje od jedne četvrtine ispitanika misli da bi sadržaj i izvođenje seminara trebalo poboljšati.

Školska sprema ispitanika nije pokazala izrazitiji uticaj, niti pravilnu korelaciju sa njihovim odgovorima u ma kom smeru.

4.5 Kako poboljšati seminar

Od ispitanika koji su na prethodno pitanje odgovorili da su poboljšanja mogućna (njih 26) traženo je da daju konkretnije predloge o smeru i sadržaju mogućnih promena u izvođenju seminara (Tabela 5).

Tabela 5

Ako smatrate da sadržaj i izvođenje seminara treba poboljšati (odgovor pod "b" na prethodno pitanje), molimo da navedete u kom smislu to treba učiniti?	OBRAZOVANJE							
	Srednje		Više		Visoko		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
a) Seminar bi trebalo produžiti na dva dana	5	50.00	1	50.00	4	28.57	10	38.46
b) Skratiti izlaganja na 20-30 minuta, a ostaviti više vremena za panel-diskusiju u okviru jednodnevnog seminara	4	40.00	1	50.00	5	35.71	10	38.46
c) Seminar skratiti na poludnevnu raspravu, uz uvodna izlaganja koja traju 15-20 minuta, a zatim organizovati panel-diskusiju					4	28.57	4	15.38
d) Nešto drugo, molim upišite	1	10.00			1	7.14	2	7.69
e) Bez odgovora								
Svega	10	100	2	100	14	100	26	100

Većina ispitanika se opredelila za prva dva predložena odgovora: da seminar bude produžen na dva dana ili da bude ostavljeno više vremena za panel-diskusiju u okviru jednodnevnog seminara. U odgovorima na prethodno pitanje pod d ispitanici su najčešće navodili sledeće: više konkretnih primera, više praktičnih uputstava, pripremiti i neke pisane teze za učesnike u seminaru, pripremiti spiskove literature za one koji žele da se specijalizuju u ovoj oblasti i sl.

Svakako da navedena mišljenja treba uzeti u obzir prilikom planiranja sledećih seminara namenjenih proširenom auditorijumu.

2.6. Doprinos seminara stručnom osposobljavanju novinara

Sledećim pitanjem želeli smo saznati mišljenje i ocenu učesnika doprinosa seminara njihovom osposobljavanju za praćenje transformacije vojske i policije i za praćenje uspostavljanja civilne kontrole nad njima u okviru opšte demokratizacije društva (Tabela 6).

Tabela 6

U celini, molimo da ocenite, da li ovakva vrsta seminara doprinosi Vašem osposobljavanju za praćenje i aktivno učestvovanje u transformaciji vojske i policije i u uspostavljanju civilne kontrole nad njima?	OBRAZOVANJE							
	Srednje		Više		Visoko		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
a) Da, u velikoj meri	11	26.19	10	47.62	22	44.00	43	38.05
b) Da, u izvesnoj meri	29	69.05	11	52.38	22	44.00	62	54.87
c) Nemam određeno mišljenje	1	2.38			4	8.00	5	4.42
d) Ne baš mnogo					1	2.00	1	0.88
e) Ne uopšte	1	2.38					1	0.88
f) Bez odgovora					1	2.00	1	0.88
Svega	42	100	21	100	50	100	113	100

Učesnici su skoro jednodušno povoljno ocenili doprinos seminara svom stručnom osposobljavanju, s tim što su bili podeljenih mišljenja u pogledu stepena korisnosti. Skoro dve petine ceni da je seminar doprineo u velikoj meri, a nešto manje od tri petine se opredelilo za odgovor da seminar doprinosi stručnom usavršavanju u izvesnoj meri.

Distribucija rezultata u zavisnosti od školske sprema ispitanika (Tabela 6) ne pokazuje izrazitiji uticaj ove varijable, što je i razumljivo s obzirom na veoma povoljnu opštu ocenu doprinosa seminara.

2.7. Važnost teme za demokratsku transformaciju Srbije i Crne Gore

U svim bivšim socijalističkim zemljama malo se znalo o civilnoj kontroli vojske, njenim mehanizmima i procedurama. Zbog toga je bilo opravdano zapitati učesnike da li im je posle seminara jasniji društveni i politički značaj civilne kontrole vojske i policije.

Tabela 7

Da li Vas je ovaj seminar uverio da je reforma sektora bezbednosti važan preduslov za demokratsku transformaciju Srbije i Crne Gore?	OBRAZOVANJE							
	Srednje		Više		Visoko		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
a) Da u velikoj meri	23	54.76	13	61.90	35	70.00	71	62.83
b) Da, u znatnoj meri	16	38.10	7	33.33	11	22.00	34	30.09
c) Ne želim to da ocenjujem	2	4.76	1	4.76	3	6.00	6	5.31
d) Ne baš mnogo	1	2.38			1	2.00	2	1.77
e) Ne uopšte								
f) Bez odgovora								
Svega	42	100	21	100	50	100	113	100

Odgovori dobijeni na ovo pitanje jasno potvrđuju da više od 90% ispitanika smatra da je seminar znatno ili u velikoj meri doprineo shvatanju važnosti teme za demokratsku transformaciju Srbije i Crne Gore (Tabela 7). Pri tome, dosta je izražen trend da školovaniji ispitanici povoljnije ocenjuju seminar - njih 54,8% sa srednjom, a 70,0% sa visokom školom.

2.8. Lično zadovoljstvo seminarom

Ovim pitanjem želeli smo dobiti subjektivnu ocenu seminara, koja u osnovi projektuje i njegovu objektivnu ocenu.

Tabela 8

Da li ste Vi lično zadovoljni učestvovanjem na ovom seminaru?	OBRAZOVANJE							
	Srednje		Više		Visoko		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
a) Veoma zadovoljan	11	26.19	8	38.10	18	36.00	37	32.74
b) Zadovoljan	28	66.67	12	57.14	31	62.00	71	62.83
c) Ne želim da se izjasnim	1	2.38					1	0.88
d) Nezadovoljan	1	2.38	1	4.76			2	1.77
e) Veoma nezadovoljan								
f) Bez odgovora	1	2.38			1	2.00	2	1.77
Svega	42	100	21	100	50	100	113	100

U skladu sa svim dosadašnjim ocenama, učesnici ispoljavaju izrazito lično zadovoljstvo učestvovanjem na seminaru. Više od 96% ispitanika je veoma zadovoljno ili zadovoljno svojim učestvovanjem na seminaru o reformi sektora bezbednosti, civilno-vojn timer odnosima i civilnoj kontroli vojske i policije. Njihovoj oceni nije potreban nikakav komentar, jer je dovoljno ilustrativna sama po sebi, pogotovu što najobrazovaniji ispitanici daju najpozitivnije mišljenje o korisnosti seminara.

2.9. Ostale sugestije ispitanika u vezi sa seminarom

Učesnicima seminara postavljeno je i jedno pitanje otvorenog tipa (bez predloženih odgovora) s molbom da daju sopstvene predloge o mogućnostima poboljšanja seminara. Na pitanje je odgovorio 31 ispitanik. Najčešće sugestije bile su: *više primera iz međunarodne i domaće prakse, važna tema - malo je jedan dan, na seminar pozvati predstavnike Vojske Jugoslavije i MUP-a, seminar bi mogao biti i duži, proširiti seminar u javnu tribinu, seminar proširiti i na druge socijalne grupe i struke, seminar produžiti na nekoliko dana i dopuniti video i tonskim materijalima*. Sugestije učesnika seminara zaslužuju pažnju, osobito predlozi da se organizuje seminar u trajanju više od jednog dana i da se proširi auditorij. U tom smislu su usmerena i nastojanja Centra da bude organizovan seminar u trajanju od nekoliko dana za novinare, aktiviste demokratskih političkih partija, aktiviste nevladinih organizacija, studente završnih godine fakulteta i postdiplomskih studija društvenih nauka.

3. Završne napomene

Na osnovu prikazanih rezultata ispitivanja mišljenja učesnika seminara, može se zaključiti da su oni zadovoljni njegovom koncepcijom, sadržajem, organizacijom i načinom realizacije. Učesnici su ispoljili dosta veliko interesovanje za temu seminara na panel-diskusijama, postavljajući brojna pitanja i iznoseći svoja mišljenja i utiske. Pitanja su se više odnosila na sadašnje stanje civilno-vojnih odnosa i civilne kontrole vojske i policije, nego na teorijske aspekte ovog problema.

Prilog I:

SPISAK ODGOVORA NA OTVORENO 10 PITANJE

10. Ukoliko osećate potrebu da iznesete svoje mišljenje o još nekim aspektima ovog seminara, molimo da to učinite na pruženom prostoru:

1. Upoznavanje građana tj. pojedinca brošurama o pravima i nadležnostima svih organa koji deluju na teritoriji, kao i građana. (upitnik br.1)
2. Smatram da bi trebalo organizovati više ovakvih skupova kako zbog same važnosti tema, tako i zbog upoznavanja šire društvene javnosti sa potrebom dalje demokratizacije društva. (7)
3. Trebalo bi da kasarne koje se nalaze u centru pojedinih gradova budu izmeštene na periferiju. (8)
4. Možda prethodno više reklamirati i pripremiti, pozvati i informisati ljude o seminaru, više literature, pa će i efekti biti veći!(9)
5. Mislim da je potrebno »demistifikovati« teme u okviru seminara pošto je prisutan veliki jaz između vojnog sektora i civilnog, tj. građana. Možda kao učesnike tribine treba pozvati i pripadnike vojnog sektora (bivše i sadašnje). (13)

6. Smatram da mnogo otvorenije treba govoriti o nekim temama, pa čak i navesti i konkretne ličnosti. (14)
7. Predavanjima pružiti neke od mogućih rešenja - poboljšanja rada u ovom sektoru. Pokazati pravce kojima je potrebno da NVO i političke organizacije (podmlaci) pravilno doprinesu i ubrzaju ovaj proces. (18)
8. Trebalo je da se na početku svi gosti seminara predstave imenom i statusom u svojoj organizaciji i da karakter bude mnogo interaktivniji između predavača i učesnika. Savetujem da se obratite JAZAS-u za uvid u njihove metode organizacije seminara »da ne sude predrasu«. Panel diskusija mora biti okosnica seminara, određene radionice bile bi korisne. (24)
9. Deljenje materijala koji su vezani za izlaganje, korišćenje savremene tehnologije pri izlaganjima, video rekorder ili kompjuter (ova sa korišćenjem projektor) koji će pratiti izlaganja ili eventualno prikazati neke snimke (kratki dokumentarni film) o određenoj temi. (28)
10. a. Mediji i reforma - pozitivni i negativni primeri
b. Više literature (stručne)
c. Više predstavnika medija
d. Više statističkih podataka
e. Promena predavača
f. Strani predavači (31)
11. Kadrovi u policiji i kriterijumi (32)
12. Više diskusije i praktičnih primera. Naravno bolja organizacija, ali to zavisi i od sredstava kojima raspolaže organizator. (33)
13. Medijsko prezentovanje (upotreba projektor, dijagrama, analiza, kraćih emisija itd.) (37)
14. Seminar je sasvim dobar, kao i predavači, ali ne mislim da će ovo biti način da se izvrši temeljna promena društva. To je proces koji treba da bude započet i da se odvija u relevantnim institucijama i državnim organima. Hvala. (40)

15. Bez obzira što je većina učesnika seminara predstavljala svoje političke partije ili nevladine organizacije, moje mišljenje je da smo mi (učesnici) ljudi koji ne mogu mnogo učestvovati u reformama sa svojih sadašnjih pozicija. Pitanje: Koliko mi koji nismo u sferi sektora bezbednosti možemo uticati na reformu? (42)
16. Možda treba podeliti neke brošure o temi o kojoj se govori i raspravu voditi što je moguće više kroz konkretne primere (razmatranje slučaja Perišić, pobune JSO i slično). Takođe, kad neko uzima reč u diskusiji treba da se predstavi i kaže kojoj organizaciji pripada. (44)
17. Veoma interesantne teme za koje možda treba i malo više vremena; predavači dobro, odnosno odlično poznaju materiju i svakog bi interesovalo nešto od toga i rado bi popričao sa njima. Tematika je veoma velika i obimna za to kratko vreme, ali ipak je svaki slušalac seminara izašao informisaniji i sa većim znanjem o ovoj tematici. (48)
18. Možda je učesnicima seminara trebalo dati nešto štampanog materijala radi boljeg razumevanja teme. (49)
19. Na ovakvom tipu seminara potrebno je pozvati i angažovati u uvodničarskom tipu i aktivne oficire vojske (naravno one spremne na saradnju) i naravno predstavnike MUP-a. (56)
20. a. Neophodno bi bilo proširiti izlaganja iskustvima u reformi sektora bezbednosti u zemljama u tranziciji, u okruženju
b. Tehniku, način rada obogatiti korišćenjem video - tehnike, 'borbe' mišljenja i predlaganja rešenja, testiranja učesnika itd. (60)
21. Došao sam do utiska da su predavači g. Hadžić i g. Timotić, pored nesumnjivo velikog znanja i poznavanja današnje teme, previše stali na jednu stranu. (61)
22. Bio je dosta konkretan sa konkretnim idejama. Hadžić je sjajan i ostali uvodničari bili su odlični. Ali, dobri su bili i diskutanti. Bilo je hladno u sali. Ali organizator se dosta trudio i treba mu odati priznanje. Odaziv dobar! (62)

23. Organizator mora biti prisutan u funkciji vođenja seminara, a ne da to rade predavači. Da usmjeravaju ostale učesnike u raspravi i održe temu u zamišljenim okvirima. (63)
24. Držite se kao da predajete i ocenjujete studente prve godine. Potrebno je više razgovora sa učesnicima i više da govorite o zloupotrebi civilnih funkcionera. (64)
25. U seminarima ovakvog tipa potrebno je prezentovati učesnicima dostignuti stepen reformi ili aktivnost državnih organa na tom poslu. Zatim komparaciju sa sistemima odbrane državama razvijene demokratije, približne veličine SiCG.
26. Bilo bi dobro učestvovanje zvaničnika iz policije, DB i države. (72)
27. Uključiti predstavnike službi o kojima se govori. (75)
28. Fokusirati se malo više na modalitet izlaska iz začaranog kruga koji je vezan za reformu. (77)
29. Više učesnika bi sigurno učinilo da ovaj seminar postigne veće rezultate. Prisustvo vojnih lica i političkih aktivista. (78)
30. Slažem se sa konstatacijom da bi prisustvo predstavnika vojske i policije znatno doprinelo uspešnosti rada ovog seminara. (79)
31. Mislim da je veoma slabo organizovan, jer je poseta nikakva, a mogla je da bude mnogo veća, jer je šteta što veći broj ljudi nije čuo ove stvari. (80)
32. Procenjujem da bi sa istom temom i predavačima trebalo seminar organizovati u Pazaru još jednom, pri čemu bi se unapred obezbedilo prisustvo većeg broja učesnika (slušalaca). (81)
33. Osnova za prosperitetan razvoj društva je sigurnost i bezbednost zato su reforme neophodne koje treba izgraditi na civilizacijskom odnosu vojske, policije i građana. Nastaviti sa reformama. (83)
34. Češće i da se broj posetilaca uveća. (85)
35. Potrebna je edukacija ne samo civilnog društva, već i pripadnika vojske i policije. (86)
36. Možda tema i jeste suviše ozbiljna, međutim, ipak bi trebalo i malo zanimljivije da bude, u smisli zabavnije! (88)
37. Mislim da bi seminar trebalo da traje bar dva dana. (92)

-
38. Potrebno je da se javnost u većoj meri informiše o stanju u našoj vojsci i policiji, kao i da se bliže objasni šta je potrebno uraditi da bi se ona stavila pod civilnu kontrolu. Sve ovo mislim da je potrebno, jer je naša javnost neupućena u ovu temu i zbog toga je i podeljena po ovom pitanju. (98)
 39. Dopada mi se ideja postojanja ovakvih seminara čime se proširuje svest kod građana o ovom pitanju, ali me čudi, što možda i nije prikladno za ovo izlaganje, neodlučnost ljudi na vlasti o rešavanju tako bitnih pitanja. Ako se, recimo, ne mogu prepisati određeni zakoni zapadnih, razvijenih zemalja, kao što i ne bi trebalo, mogu se bar na njih ugledati. Ako vidimo primere Velike Britanije, SAD, onda bi se mogli ugledati na njih. Konačno, smatram da je seminar izuzetno dobro potkovan što se tiče informisanja građana. (106)
 40. Seminaru ne prisustvuju predstavnici organizacija o čijoj transformaciji razgovaramo. Ne znam da li su pozvani predstavnici MUP-a, VJ, rezervni oficiri predstavnici zatvora itd. U narednom krugu bilo bi interesantno čuti u panel-raspravi i njihovo mišljenje. (108)
 41. Ja sam po prirodi pesimista kada su reforme u pitanju (pratim reformu školstva). Ništa se stvarno ne dešava. Više posvetiti etičkim vrednostima našeg društva i na koji način ga izmeniti (nema ništa od normiranja)! (111)
 42. Mislim da je tema vrlo interesantna i veoma važna, ali nisam zadovoljan organizacijom seminara zato što nisu prisutni predstavnici ciljnih grupa, a to su: predsednik suda, policija, vojska, carina itd. (112)
 43. Organizaciju seminara ne treba prepustiti institucijama (NVO) koje ne mogu obezbediti posećenost adekvatnu značaju problema i kompetetnosti izlagača, tj. organizatorima seminara, već naći način da to dobije prave dimenzije u pogledu auditorijuma kako bi efekat bio pravi.(113)

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

327.56: :351.88(035)
351.86(035)
355.1.072.6/.7(497.11 +497.16) (035)
351.74/.75(497.11 +497.16) (035)
355.02(497.11 +497.16) (035)
355.3 (497.11 +497.16) (035)

HAXI], Miroslav

Smisao reforme sektora bezbednosti :
priručnik / Miroslav Hadžić, Milorad
Timotić, Bogoljub Milosavljević. - Beograd
: Centar za civilno-vojne odnose, 2004
(Beograd : Goragraf). - 113 str. : tabele
; 21 cm

Tiraž 1.000. - Napomene uz tekst. -
Napomene i bibliografske reference uz tekst.
- Bibliografija uz pojedine radove.

ISBN 86-83543-27-7

a) Bezbednosni sektor - Reforma -
Priru~nici b) Vojska - Civilna kontrola -
Srbija i Crna Gora - Priru~nici c) Javna
bezbednost - Transformacija - Srbija i Crna
Gora - Priru~nici d) Oru`ane snage -
Reforma - Srbija i Crna Gora - Priru~nici
COBISS.SR-ID 113611788