

Demokratska civilna kontrola oružanih snaga – savremene teorijske rasprave

Novembar 2005.

mr Jasmina Glišić, član Centra za civilno-vojne odnose

Ključne reči: vojska, reforma, odbrana, kontrola, demokratija, teorija, civilna, oružane snage

Citiranje: Glišić, J. 2005. *Demokratska civilna kontrola oružanih snaga – savremene teorijske rasprave*. [e-book] Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

Žive diskusije o demokratskoj civilnoj kontroli oružanih snaga počinju sa završetkom Hladnog rata. Više je razloga za ovu široku akademsku i političku debatu, ali ćemo ovde izdvojiti samo dva ključna. U zemljama Centralne i Istočne Evrope demokratsko preuredjenje društva nije moglo mimoći sektor bezbednosti, kako zbog unutrašnjih potreba sistema u tranziciji, tako i zbog njihove želje da se priključe zapadnim integracijama. U zemljama članicama NATO, raspad bipolarnog sveta nametnuo je potragu za novim ulogama ovog saveza. Istovremeno, razvoj tehnologije i informaciona revolucija uspostavili su potpuno novo okruženje, kako za donosiocima političkih odluka o vojnim akcijama, tako i za same oružane snage. Činjenica da su mediji postali zaista sveprisutni i sveprožimajući donela je javnosti nove uloge u sektoru bezbednosti. Teroristički napad 11. septembra 2000. godine, kao i drugi koji su usledili, upotpunjuju sliku novog bezbednosnog okruženja, u kome su uloga i načini delovanja snaga bezbednosti predmet konstantnih diskusija. Ograničavanje ljudskih prava, neželjena ali i neugodna posledica bezbednosnog odgovora na terorističke pretnje, potvrdilo je potrebu razvoja i jačanja procedura i instrumenata demokratske kontrole oružanih snaga. Ovaj kontinuirani proces, pak, samo je jedan od elemenata čitavog kompleksa civilno-vojnih odnosa koji se, takodje, neprekidno podvrgava demokratskoj redefiniciji. U najopštijem smislu, demokratska kontrola oružanih snaga može se definisati kao njihova potčinjenost demokratski izabranim vlastima.

Zemlje Jugoistočne Evrope ušle su u proces tranzicije, a da prethodno nisu imale bilo kakvu demokratsku društvenu i političku tradiciju civilno-vojnih odnosa. U ovim zemljama nije bilo ni neophodnih pravnih osnova za reformu sektora bezbednosti, unutar koje je demokratska civilna kontrola samo jedna komponenta. Medjunarodno pravo takodje nije pružalo puno osnova za preciznije odredjenje i uspostavljanje ovog mehanizma. U Povelji Ujedinjenih nacija i brojnim medjunarodnim sporazumima i konvencijama demokratska civilna kontrola nije ni pomenuta. Tek je Kodeks ponašanja o političko-vojnim aspektima bezbednosti, koji su države članice OEBS usvojile na budimpeštanskom samitu u decembru 1994. godine, sažeo dominantne političke stavove i ciljeve i tako postao osnova za normiranje u ovom polju. Ovaj dokument politički obavezuje države članice na "efikasnu kontrolu vojnih, paravojnih i bezbednosnih snaga koju vrše ustavno izabrane vlasti sa demokratskim legitimitetom", kao i da "demokratsku političku kontrolu vojnih, paravojnih i unutrašnjih snaga bezbednosti, kao i službe bezbednosti i policiju smatraju neophodnim elementom stabilnosti i

bezbednosti". Time je stavljen naglasak na potrebu da se spreči unutrašnja zloupotreba oružanih snaga, to jest na unutrašnju dimenziju demokratske civilne kontrole.

U trenutku kada je počelo da raste interesovanje za demokratsku civilnu kontrolu oružanih snaga, nije bilo ni jednog jedinog teorijskog modela. Na različitim skupovima, pripadnici akademskih krugova i praktičari pokušavali su da definišu ključne aktore, mehanizme i procedure, što je rezultiralo obimnom literaturom. Ovaj tekst nudi kratak (i zato nužno pojednostavljen) prikaz teorijskih napora da se posthladnoratovska pitanja civilne kontrole sistematizuju i na njih ponude novi odgovori. U selektivnom pregledu, pobrojani su i/ili ukratko opisani i ključni elementi demokratske civilne kontrole.

U teoriji, ideja se može pratiti u prošlost sve do antičke filozofije i Platonovog pitanja "Ko čuva čuvare?", ali polaznom tačkom u savremenim teorijama civilno-vojnih odnosa smatra se studija Semjuela Hantingtona "Vojnik i država", objavljena 1957. godine a kod nas prevedena tek gotovo pola veka kasnije. Odajući priznanje Karlu fon Klauzevicu za prvo teorijsko obrazloženje civilne kontrole ("vojnik mora da prihvati stanovište da je politika 'reprezentant svih interesa ukupnog društva' i da im se kao takvima povinuje"), Hantington uvodi podelu na subjektivnu i objektivnu civilnu kontrolu. Prva se može pratiti u različitim istorijskim periodima i više je "instrumentalni slogan" nego "cilj sama po sebi". Tako, na primer, zahtev britanskog parlamenta u 17. i 18. veku da se ojača civilna kontrola nad vojskom nije bio motivisan željom da se ograniči moć vojske. I kralj je bio civil, podseća Hantington, te je očito zahtev da se poveća parlamentarna kontrola nad vojskom bila, u stvari, više usmerena ka ograničavanju moći kralja. Vekovima kasnije, primere subjektivne civilne kontrole nalazimo u totalitarnim režimima u kojima je partija na vlasti bila i subjekt apsolutne moći nad vojskom.

Objektivna civilna kontrola, kako je to opisao Hantington, zaista teži ograničenju moći vojske, a ne drugih civilnih grupa. Ona se postiže "profesionalizacijom vojnog osoblja, čineći ga politički sterilnim i neutralnim". Ovaj tip kontrole "postao je moguć tek sa nastankom vojne profesije", a "redak je fenomen čak i u savremenim zapadnim društvima". Koncept pretpostavlja potpunu odvojenost procesa donošenja političkih i vojnih odluka. Dok političari odredjuju ciljeve i opšte uslove vojnih operacija, vojska ih izvodi potpuno autonomno, bez ikakvog uplitanja političara. Cilj ovakve kontrole je maksimum vojnog profesionalizma i efikasnosti.

Iako se oslanja na Hantingtonovu teoriju, Moris Janovic manje tumači civilnu kontrolu kao državnu ili institucionalnu moć, a više kao socijetalni uticaj koji rezultira integrisanošću vojske u društvo. Suštinu civilne kontrole, po mišljenju ovog renomiranog sociologa, ne čini samo vladavina zakona i tradicija, već i profesionalni standardi koje vojska sama sebi nameće i civilne vrednosti koje je usvojila. Treći klasik u području izučavanja civilno-vojnih odnosa je Semjuel Fajner, koji takodje ističe važnost političke kulture jednog društva. Što je niži njen nivo i što su slabije razvijene civilne organizacije, upozorava Fajner, to je veća mogućnost vojne intervencije u politici.

Medju modernim razmatranjima demokratske civilne kontrole mogu se uočiti najmanje tri osnovna pristupa. Jedan se bavi pitanjima koja su provocirala i klasike, drugi pokušava da reši problem definisanja modela/njegovih elemenata, a treći ima praktičnu orijentaciju ka konstruisanju mernih instrumenata za proveru uspešnosti uspostavljanja u savremenim društvima.

Novi odgovori na "klasična" pitanja, čini se, samo se inicijalno bave pitanjima demokratske civilne kontrole, a više teže konceptualnom tumačenju opšte prirode civilno-vojnih odnosa. Tako, na primer, Amos Perlmater zaključuje da potpuna i čista podela izmedju civilnih i vojnih funkcija uopšte ne postoji, naročito kad je reč o politici. On smatra da je neodrživa teza da profesionalizam drži vojnika "podalje od politike". To bi bilo moguće, kaže Perlmater, kad bi donošenje političkih odluka bilo u potpunosti odvojeno od njihove implementacije. Medjutim, i sama primena, recimo, politike

nacionalne bezbednosti zahteva da vojska usvoji i podržava određene političke stavove. I Piter Fiver poriče mogućnost potpune "podele rada" između vojnog i civilnog dela društva. On uvodi pojam "asertivne kontrole", po njegovom mišljenju – preovladjujuće u zapadnim demokratijama i naročito u SAD, koja znači direktnu superviziju civila nad vojskom, uključujući i nadgledanje vojnih operacija. Drugačiji pogled u analizi civilne kontrole nad vojskom ilustruje i rad Dagleasa Blenda, koji probleme zrelih demokratija ne vidi u opasnosti da će vojska preuzeti kontrolu u društvu, već da će političari – bilo zbog nemara ili iz neznanja – zanemariti svoje odgovornosti. Prava brana eventualnim zloupotrebama je, po njegovom mišljenju, "podeljena odgovornost" koja omogućava da vojni i civilni deo društva postignu konsenzus o osnovnim pitanjima kao što je, na primer, nacionalna strategija.

Kroz analizu savremenih pokušaja definisanja demokratske civilne kontrole, postaje jasno da se to ne može ni lako ni jednostavno učiniti. Definicija s početka ovog teksta zaista je samo najopštija tvrdnja i svi autori je koriste samo kao odskočnu dasku za dalje raščlanjavanje. Model, očigledno, ima mozaičku prirodu, te se prvo mora razložiti a tek zatim prikazati svaki njegov deo ponaosob. Danas se, kako to navodi Sajmon Lan, jednim od osnovnih elemenata smatra ustavno i zakonsko uređenje odnosa između predsednika države, vlade, parlamenta i oružanih snaga koje obezbeđuje podelu vlasti i organizaciju komandovanja i potčinjenosti, kako u mirnodopskom, tako i u ratnom stanju. Ustav i zakoni moraju definisati uloge relevantnih institucija u sektoru bezbednosti, kao i status i prava pripadnika oružanih snaga.

Medjutim, iako je uspostavljanje pravnog okvira značajan korak ka ostvarenju principa demokratske civilne kontrole, primer baltičkih država pokazuje da nedostatnost ovog elementa može kulminirati u potpunom paradoksu. Vaidotas Urbelis naglašava da su Litvanija, Latvija i Estonija bile toliko "željne da primene ovaj princip u najkraćem mogućem vremenu" da su stvorili takvu mrežu pravila, zakona i procedura, sa kojom se legislative zapadnih demokratija ne mogu ni porediti. Odmah zatim su se, medjutim, suočile s problemom da sve te zakone treba i primeniti.

Aleksandar Lamber je nabrojao čak trinaest aktera koji mogu/treba da učestvuju u pretvaranju mrtvog slova na papiru u delatnu, demokratsku civilnu kontrolu. To su: (1) parlament i njegovi odbori i komisije za odbranu i bezbednost, (2) vlada (i premijer), (3) nacionalni savet odbrane, (4) pojedina ministarstva (odbrane, finansija, unutrašnjih i spoljnih poslova); (5) Generalštab (i njegov načelnik), (6) administracija, (7) predsednik države, (8) sudovi, (9) mediji, (10) interesne grupe i političke partije, (11) ombudsman, (12) nevladine organizacije i (13) akademske i istraživačke ustanove.

Duža elaboracija svakog od nabrojanih elemenata prevazilazi okvire ovog teksta. U literaturi je najviše pažnje posvećeno pitanju efikasnog parlamentarnog nadzora, što je izuzetno važna, a bolna tačka u većini zemalja u tranziciji. Osim formalnih ovlašćenja, neophodno je da članovi parlamenta imaju i dovoljno stručnih znanja, kao i političku volju da oružane snage drže pod kontrolom. Tek tada će, popularno rečeno, snaga novčanika (odlučivanje o budžetu) kojom oni raspolažu moći da dodje do potpunog izražaja. Idealni cilj je osigurati delovanje punog parlamentarnog partijskog spektra. U suprotnom, može se dogoditi da partija (ili koalicija) na vlasti doživljava vojsku kao poligon za promociju sopstvenih interesa, a opozicija čeka da u novoj konstelaciji političkih snaga dodje njen red. Tako je, po rečima Ljubice Jelušić i Marjana Malešića, "demokratska" civilna kontrola "mutirala u jednopartijsku (ministrovu) kontrolu" nad slovenačkim oružanim snagama.

Sajmon Lan upozorava da je neophodno uspostaviti i odgovarajuću razmeru između civila i pripadnika vojske u Ministarstvu odbrane, što uključuje i civilnog ministra odbrane, kako bi se vojna ekspertiza smestila u odgovarajući politički i ekonomski kontekst. U poslednje vreme, naročito se naglašava značaj maksimalne transparentnosti i otvorenosti snaga bezbednosti prema nezavisnim

istraživačkim i akademskim institucijama i medijima, što se može postići tek kada (i ako) se vojska prilagodi na svoj položaj u demokratskom društvu. Javna debata morala bi da prethodi svim ključnim odlukama u vezi sa nacionalnom bezbednošću i vojnim pitanjima. Za to je, naravno, neophodno razviti i solidnu ekspertsku mrežu koja će moći da tu debatu podstiče.

Važne elemente navodi i Vim Vanekelen, koji kaže da je na državnom nivou neophodno obezbediti koordinaciju izmedju kreatora spoljne i bezbednosne politike, pri čemu prvopomenuti imaju primarnu ulogu. On skreće pažnju i na neophodnost nezavisne finansijske inspekcije radi sprečavanja korupcije, prevara i zloupotreba koje bi mogle ostati skrivene od javnosti, s obzirom na poverljivu prirodu mnogih vojnih informacija ali i na težnju da se pozivom na vojnu tajnu prikriju moguće malverzacije. Naglašavajući značaj depolitizacije vojske (s tim što i političko mešanje u profesionalna vojna pitanja mora biti svedeno na minimum), Vanekelen podseća da je obrazovanje vojnika o ljudskim i građanskim pravima, takodje, imperativ.

Kompleksnost demokratske civilne kontrole i teškoće objektivnog merenja uspeha u njenom uspostavljanju bili su predmet interesovanja više autora. Često navodjeni primer je test koji Dejvid Grinvud nudi kao instrument za procenu stanja u zemljama kandidatima za članstvo u NATO. Nazvan po imenima dvojice analitičara na čijim se radovima temelji, Karnovalo-Sajmonov test uključuje četiri kriterijuma. To su: (1) jasna podela nadležnosti izmedju predsednika države, premijera i ministara zaduženih za snage bezbednosti (ustanovljena ustavom ili zakonom); (2) nadzor izvršne vlasti (u doba mira) nad generalštabom i komandnim kadrom preko ministarstva odbrane, koje je nadležno za odluke o veličini, obliku, opremljenosti i angažovanju oružanih snaga; (3) efikasni parlamentarni nadzor nad organizacijom odbrane (efikasnost ovde obuhvata sve gorenavrođane aspekte) i (4) opšte prihvatanje demokratske civilne kontrole, tako da su vojnici jasno odgovorni civilnim vlastima, a ove, pak, izabranim predstavnicima društva.

Predstavljen tek pre četiri godine, ovaj test je već doživeo brojne prerade i proširenja. Najnoviji je pokušaj Aleksandra Lambera da nabroji sve indikatore za ocenu stanja u bilo kojoj konkretnoj zemlji. Njegova matrica sadrži više od stotinu pojedinačnih kriterijuma, svrstanih u čak petnaest kategorija, što dokazuje izuzetnu kompleksnost demokratske civilne kontrole i njenih varijeteta u različitim političkim, ekonomskim i društvenim okolnostima. Lista, kako kaže i njen autor, još nije potpuna. Prirodno, reklo bi se, imajući na umu da je proces toliko dinamičan da Kristofer Doneli duhovito zaključuje kako "zemlja koja nema problema u civilno-vojnim odnosima i demokratskoj kontroli jeste zemlja u kojoj i nema demokratije".



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: office@ccmr-bg.org

www.ccmr-bg.org | www.bezbednost.org