

Марио Рељановић*

ДЕМОКРАТСКА ЦИВИЛНА КОНТРОЛА СИСТЕМА ОДБРАНЕ

ПОЈАМ ЕФИКАСНЕ ДЕМОКРАТСКЕ ЦИВИЛНЕ КОНТРОЛЕ СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Цивилна демократска контрола подразумева ефикасну супрематију цивилне компоненте друштва над војном, односно овлашћења која политичке институције државе имају према институцијама система одбране. Зато се под цивилном демократском контролом система одбране најчешће подразумева оно што би се колоквијално могло назвати „цивилно-војним односима”. Незаобилазни Samuel Huntington однос између цивилне и војне компоненте друштва посматра као борбу између безбедносних потреба и социјалног императива, као однос снага које под изговором повећања безбедности у држави себи прибављају значајније место међу елитама него што заиста заслужују, и политичких тенденција које теже да им такво место ускрате. Овај „конфликт” наравно не треба схватити као отворени сукоб војне и цивилне структуре у држави, већ као константне процесе развоја који се одражавају кроз еволуцију поменутих цивилно-војних односа.

Зашто нам је потребна цивилна демократска контрола? Питање да ли постоји потреба за оваквим видом контроле се своди на давно постављени проблем древних Атињана: «*Quis custodiet ipsos custodes?*» – Ко чува наше чуваре? Систем одбране, односно његове компоненте, не могу и не смеју бити «држава у држави». Војска поседује легитимну моћ која је у свакој држави већа од било које силе и средства принуде. У системима у којима је питање контролисања овакве моћи остављено на савести оних који таквим системом моћи руководе, може се веома лако догодити да цивилно друштво постане подређено војној компоненти. Чак и када се то не би

* Истраживач приправник у Институту за упоредно право

десило, могућности политичке и материјалне злоупотребе су далеко веће у систему који не познаје никакав облик спољног надзора и одговорности. Онога тренутка када систем одбране постане држава у држави, изолована групација са огромним потенцијалом физичке премоћи, држава губи своје основне постулате демократије. Са друге стране, тај исти систем одбране се финансира од пореза који плаћају сви грађани. Зато је одговор на питање «ко чува наше чуваре?» једноставан – чувамо их ми сами. Цивилно-војни односи су дакле односи демократизације и сарадње, а не конфликта и супремације, или како то каже Алаписхвили: «Демократска контрола одбране је основни елемент демократије, а корисна је за војску јер оружане снаге снабдева потпуном легитимношћу деловања.»¹

Основни циљ надзора је дакле са једне стране успостављање пре-власти политичке елите над војном, демократизација и демилитаризација друштва, али са друге стране и демократизација саме структуре институција одбране, односно њихових погледа на свет и њиховог учешћа у друштву, као и њихове перцепције безбедносних ризика. Циљ цивилне демократске контроле није да припаднике система одбране изолује, већ напротив да их приближи цивилном друштву, да створи, развије и унапреди концепт «грађанина у униформи», који је крајњи домет савремених демократија.

ЕЛЕМЕНТИ ДЕМОКРАТСКЕ ЦИВИЛНЕ КОНТРОЛЕ СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Да би се концепт цивилног надзора правилно схватио, потребно је указати на његова два аспекта – његове елементе и његове врсте. И док је подела на врсте извршена према носиоцима контроле, елементи цивилне демократске контроле откривају инструменте контроле, процесе и механизме који се допуњују и стварају један кохерентни систем надзора.

Најважнији елементи цивилне демократске контроле над системом одбране су:

Јасно уставно, законско и доктринарно одређење положаја система одбране

Одређење система одбране у најважнијим документима сваке државе се своди на два процеса: дефинисање компоненти система одбране и дефинисање статуса тих компоненти унутар система, као и у односу на друге државне и невладине институције. Не постоји уставни текст који не садржи основне одреднице које се тичу оружаних снага земље, веома често и осталих компоненти система одбране (пре свега служби безбедности). Уставно дефинисање војске истовремено спречава самовољу и злоупотре-

¹ Levan Alapishvili, THE CIVIL-MILITARY RELATIONS AND DEMOCRATIC CONTROL ON ARMED FORCES IN CAUCASUS REGION – A COMPARATIVE STUDY <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/alapishvili.pdf>

бу законодавца, али и указује на значај који војска има у државној структури. Након утврђивања места и улоге система одбране у уставу земље, доносе се основни доктринарни акти сектора безбедности (стратегија безбедности) и система одбране (стратегија одбране, план одбране земље, план мобилизације, и сл.) којима се означавају правци деловања и развоја система одбране у целини, као и његових појединих делова, и јасно дефинише политика одбране и перцепција опасности и безбедносних ризика. Нарочити значај ових докумената је у томе што представљају истовремено и својеврсни манифест политичке воље и акциони план деловања у блиској будућности. Касније законске одредбе, пре свега у системским законима (као што су Закон о одбрани, Закон о службама безбедности) даље разрађују основне уставне и доктринарне идеје, водећи строго рачуна да не одступе од решења која су њима предвиђена. Квалитет који се постиже на овај начин је стабилност система, уз омогућавање његове динамичности и флексибилности при функционисању.

Транспарентност одбрамбеног буџета

Одбрамбени буџет државе се у развијеним земљама креће од 2,5 до 6,5% бруто друштвеног производа. За овај сегмент друштва по правилу се издвајају значајна средства, од којих један део одлази на текуће одржавање система одбране, а други на његово усавршавање и осавремењивање. Демократичност система одбране се најпре види на транспарентности буџета, који се углавном израђује у оквиру министарстава задужених за одбрану земље, да би касније прошао кроз анализу извршне власти (Владе или председника) и најзад доспео пред одговарајући одбор у Скупштини. Буџет је веома јако средство контроле система одбране од стране законодавне власти. Не само што парламент усваја буџетски закон, већ је и свака његова значајна промена условљена његовом сагласношћу. Парламентарци зато морају бити детаљно информисани који су трошкови одбране земље, али и која је њихова улога у побољшању сектора безбедности и система одбране државе.

Транспарентност буџета одбране не значи међутим само квантитативно више информација о томе како ће се новац издвојен за одбрану потрошити у наредној фискалној години. Иако је веома важно што јасније и детаљније разложити буџетске линије, примарни задатак министарства које израђује буџет је да трошкове одбране учини оправданим, рационалним и прихватљивим, као и да објашњење сваке врсте трошкова буде засновано на реалним проценама потреба система.

Квалитативни наставак контроле усвајања одбрамбеног буџета је контрола његовог трошења. Јавне набавке су у свим институцијама обично повод за разне врсте злоупотреба, па ни систем одбране није изузетак у том погледу. Зато се контрола утрошка средстава у буџету мора вршити кроз цивилна тела, буџетску и финансијску инспекцију, као и кроз могућност накнадне ревизије од стране државне ревизорске куће, или неког независног ревизорског тела које извршна власт овласти за накнадну контролу трошења буџета.

Контрола војних обавештајних и контраобавештајних служби (војних служби безбедности)

Војне службе безбедности представљају део система одбране који поседује изузетна овлашћења према грађанима и другим органима. Службе безбедности имају надлежности за чије се вршење понекад морају кршити људска права грађана, а све у сврху заштите виших, државних и националних интереса. Те чињенице су неспорне, али са већим овлашћењима долази и већи степен одговорности, а то је управо оно што су у прошлости службе широм света покушавале да избегну на све начине. Могућности да појединац постави своје интересе пре државних, као и могућност да се службе безбедности претворе у затворен самодовољан систем са законским овлашћењима која се константно користе за појединачне интересе, није само теоријска конструкција већ и много пута виђена реалност. Због тога су службе у последње две деценије тројако везане за цивилне институције, у покушају да се њихов рад остави довољно тајним да се не би угрозили њихови задаци, а да се истовремено спрече злоупотребе.

Најпре, ту је парламентарна контрола, односно рад одговарајућих одбора парламента који константно прате рад служби и који могу захтевати подношење извештаја руководиоца служби у погледу сваког питања и операције, укључујући и оне податке који представљају војну и државну тајну. Затим, парламентарна контрола веома ефикасно може контролисати буџет служби безбедности, како његово доношење тако и његово трошење.² Министар одбране је у неким државама на челу служби безбедности, тако да ефикасно може да прати њихов рад и уочава потребне измене у њиховој пракси. Коначно, веома ефикасан начин «обуздавања» служби безбедности је путем тзв. «војног омбудсмана», односно омбудсмана за питања система безбедности, који у зависности од свог уставног и законског положаја може имати значајна овлашћења према службама, међу којима је у сваком случају најзанимљивије оно да може скинути ознаку тајности са података до којих је дошао у својој истрази, уколико су они оглашени тајним само да би се њима прикрило кршење закона и других прописа.³

Професионализација система одбране

Професионализација система одбране, а пре свега Војске, не подразумева само укидање обавезе служења војног рока, односно професионализацију војне структуре и укидање регрутног система. Припадници оружаних снага на овим просторима, а и у другим државама, традиционално су схватани као људи који се баве посебном врстом посла, па самим тим имају и посебан положај у друштву. Они су школовани и обучавани само за једну

² Видети нпр. текст и образложење члана 37 Закона о службама безбедности Аргентине у приручнику: *Parliamentary Oversight of the Security Sector – Principles, Mechanisms and Practices*, Hans Born, Phillip Fluri i Anders B. Johnsson (ур.), Inter-Parliamentary Union и Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2003. стр. 65.

³ Таква овлашћења има парламентарни омбудсман у Немачкој.

ствар – бављење војним позивом. Војска је имала практично све паралелне структуре државе – судство, полицију, образовање, здравство, личне исправе, социјално осигурање – па је због тога често добијала (негативну) оцену «државе у држави». Оваква пракса се знатно променила последњих деценија. Данас преовлађује концепт «грађанина у униформи», који се драстично разликује према својим основним премисама: војни позив се не сматра као животни за огромну већину припадника оружаних снага, већ као посао који они обављају као и сваки други и који могу заменити неким других послом на коме ће имати боље услове рада. Такав концепт нужно повлачи и друге последице: образовање које такви људи стичу је цивилно – они су правници, инжењери, лекари, економисти – а војна специјализација је само надоградња цивилне дипломе. Припадници војске добијају права која до сада нису имали – право на удруживање (образовање синдиката), право на чланство у политичким партијама.⁴ Радноправне одредбе и одредбе социјалног осигурања се максимално хармонизују са цивилним, а понекад се и војни системи осигурања у потпуности замењују цивилним. «Грађанин у униформи» се на тај начин поистовећује са обичним грађанином, а могућности његове адаптације на цивилни живот након завршетка професионалне војне каријере су многоструко веће. Овакав концепт не само што води демилитаризацији друштва, већ и оптималном коришћењу потенцијала појединаца, као и већој стручности професионалних војника, и све је шире прихваћен како у држава које познају регрутни систем, тако и у оним земљама које су га укинуле.⁵

Унутрашња контрола рада

Може се поставити питање како унутрашња контрола може представљати део цивилне демократске контроле система одбране? Међутим, ако се контрола схвати као процес демократизације и спречавања злоупотреба у систему одбране, онда унутрашња контрола добија на значају, пре свега зато што припадници система одбране највише поверења имају у своје колеге, своје органе и своје процедуре. Зато унутрашња контрола може одиграти значајну улогу не само у погледу одржавања борбене готовости, мобилизацијске инспекције и сличних активности којима се бави, већ и у погледу најважнијег задатка који реформа система мора да изврши – промене менталитета и начина размишљања. Зато се у многим земљама организују инспекторати чија улога превазилази класичну војну инспекцију, и помало наликује надлежностима омбудсмана. Међутим, као што је речено, разлика између таквог инспектората и омбудсмана је значајна – генерални инспектор, како се обично зове лице које је на челу овог тела,

⁴ Мора се при томе нагласити да је најстроже забрањено њихово политичко деловање било какве врсте при обављању службе, или у вези обављања службе.

⁵ Више о «грађанину у униформи»: Jurgen Kuhlmann и Jean Callaghan, *Интегрисање војске у демократски поредак: искуство Немачке*, у: Мирослав Хаџић (ур.), *Демократска контрола Војске и полиције у СР Југославији – нормативне препоруке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр.137-189.

је по правилу војно лице, које је непосредно одговорно министру одбране. Тим који генерални инспектор образује се такође састоји из војних лица, као и цивилних лица на служби у војсци. Сви они остају део војног апарата, остају у ланцу командовања и не представљају цивилно тело независно од утицаја војних чинилаца. Такође, овакво тело је карактеристично за војску, али не и за остале делове система одбране. Ипак, унутрашња контрола овог типа поседује квалитет који се не може порећи – делујући изнутра, инспекторат обавља истовремено и надзорну функцију, али и функцију саветодавног тела, које је у стању да направи озбиљне позитивне измене у функционисању система на дневним пословима указујући на недостатке и дајући препоруке како да се они одстрани. Спољно тело, тело које долази из цивилног света, може имати већу надлежност и законска овлашћења, али по правилу не може постићи значајан ауторитет својим деловањем. Унутрашња контрола зато може јако добро послужити као корективни механизам и саветодавно тело са значајним фактичким утицајем на демократизацију система одбране и побољшање ситуације у погледу поштовања људских права и смањења злоупотреба овлашћења.

Отвореност система одбране за инспекције цивилних служби

Систем одбране, посебно војска и службе безбедности, су одувек биле затворене према цивилним службама, инспекцијским и било којим другим. Традиционално су инспекцијски послови поверавани тзв. инспекторату одбране, који је мењао име током деценија уназад, али је његова суштина остала иста: инспекторат одбране је био скуп свих могућих инспекција које су систему одбране требале: од санитарне, преко инспекције борбене готовости, до мобилизацијске и финансијске инспекције. Нови концепт «грађанина у униформи» са друге стране отвара могућност да читав низ инспекцијских послова пређе на државне органе који су већ образовани за такву врсту послова: инспекцију рада, финансијску инспекцију, еколошку инспекцију, буџетску инспекцију и сл. Инспекцијски послови који су искључиво професионалног – војничког карактера, наравно остају у оквирима инспекција система одбране – нпр. већ поменути инспекција борбене готовости, мобилизацијска инспекција и сл. На тај начин се отвара могућност контроле система одбране у важним сегментима који се тичу целог друштва (еколошка инспекција) али и у сегментима у којима је могућа злоупотреба и прикривање злоупотребе унутар система (буџетска, финансијска инспекција).

Ефикасна контрола поштовања људских права

Овај вид контроле обухвата два аспекта:

Контрола унутрашњих односа у систему одбране. Спољна контрола у односу на унутрашње односе пре свега има задатак да заштити људска права, али и права припадника система одбране уопште, без обзира да ли их нарушавају други појединци – припадници система одбране, или саме

институције и органи система. Ово је јако битна функција цивилне контроле, из једноставног разлога што савремено уређење цивилно-војних односа подразумева давање много више права појединцу у систему, тако да постоји много више потенцијала за њихово непризнавање, кршење или игнорисање, без обзира да ли се ради о регрутима, цивилним лицима на служби у војсци или високим официрима војске, односно функционерима других делова система одбране. Зато је спољна контрола поштовања људских права пре свега у надлежности омбудсмана, али и судова, који су дужни да што ефикасније и правичније третирају предмете из ове области. Систем одбране је по својој природи репресиван, изолован и традиционалан, па је самим тим веома негативно расположен према чинјеници да појединац у том систему има људски лик, и да поседује иманентна права која му држава гарантује и штити. То је још један разлог зашто се систем одбране мора у овом погледу држати под пажљивом лупом јавности. Потребно је такође нагласити да репресивни карактер система не долази до изражаја само у транзиционим земљама, где демократске традиције не сежу далеко у прошлост, а институције државе немају пуне капацитете за надзор овога типа. Напротив, много развијеније државе света са великим искуством у демократизацији система одбране су имале велике проблеме да обезбеде праксу поштовања људских права, посебно када су у питању радноправни односи, право на приватност и сл.⁶

Контрола овлашћења органа, институција и појединаца у систему одбране према цивилима и цивилним институцијама. Припадници система одбране, посебно служби безбедности, најчешће имају знатна овлашћења при очувању безбедности земље. Како се ова значајна овлашћења не би злоупотребљавала, законом се она постављају као изузетак, који мора бити потврђен – ауторизован од стране независног тела друге гране власти у држави (нпр. суда). Ипак, злоупотребе увек постоје, а оне се најчешће прикривају стављањем ознаке тајности на документе који такву ознаку не заслужују. Због тога свака држава има механизам којим штити људска права грађана која су потенцијално угрожена на овај начин. Осим ефикасне судске заштите, која се подразумева, људска права се штите на још најмање два начина: путем ограничавања овлашћења и поступака за које није потребно тражити посебну дозволу, као и кроз ефикасан надзор рада свих органа који имају таква овлашћења од стране омбудсмана, парламентарног одбора, или неког другог органа који је установљен са задатком да очува добру, и истражи лошу праксу посебних служби. На тај начин се тајновитост њиховог рада, која их по правилу прати, чува у највећој могућој мери, а истовремено се спречава да она буде злоупотребљена за незаконите радње.

⁶ Канада је добар пример оваквог понашања, где су постојали огромни отпори увођењу омбудсмана за питања одбране, а од када је ова институција коначно уведена 1998. године, након многобројних скандала који су потресали канадску војску, канцеларија омбудсмана у просеку прима око 1 500 до 2 000 представки годишње, што је изузетно велики број у односу на неке друге државе. Више о војном омбудсману у Канади на адреси: http://www.ombudsman.forces.gc.ca/main_e.asp

Отвореност система одбране према цивилном друштву

Одбрана земље захтева постојање одређених тајни, и нико ту чињеницу не може да побие. Али отвореност система одбране не подразумева такву врсту транспарентности, већ подразумева превазилажење комплекса изолационизма који постоји међу традиционалистима у том систему, и отварање према цивилном друштву – владиним и невладиним организацијама, појединцима, међународним партнерима. Немогуће је замислити да у савременом свету било који систем може да функционише боље уколико се самоизолиује и дерегулише. Комуникација је постала значајна не само зато што је информација веома опасно и вредно оружје данашњице, већ и зато што су комуникација и сарадња неопходне како би се сагледали потенцијали ван сфере уског круга најповлашћенијих који жале за временима централизованог одлучивања и гвоздене завесе. Размена искустава је пожељна, а приступ јавности и маркетинг су веома важни чиниоци у прихватању система одбране. Данас не постоји ниједна озбиљна организација, компанија или установа владиног или невладиног карактера, која нема своју службу за односе са јавношћу. На тај начин јавност се информише о њима, а они добијају јасан *феедбацк* о томе како се њихове даље акције морају одвијати да би биле у сагласности са јавним мњењем. Не постоји разлог зашто би војска и други делови система одбране били изузетак од овог правила.

Отвореност такође подразумева и стручну сарадњу, што је веома важно како за схватање система одбране од стране друштва, тако и за успешну трансформацију тог система на задовољство свих његових припадника. Сарадња са невладиним сектором подразумева и отварање према целокупном друштву, а корист је најчешће обострана – невладине организације добијају значајног партнера за своје пројекте, а институције система одбране лакше и брже долазе до нових података, стручних знања, као и могућности за усавршавање.

Повећање угледа и деполитизација система

Иако последњи у низу, овај елемент је кључан при раздвајању успешних трансформација система одбране од оних које нису испуниле очекивања. Заправо, повећање угледа и деполитизација се не сматрају толико елементима цивилне демократске контроле, колико њеним финалним резултатима. Остали циљеви, стварање «грађанина у униформи», поштовање људских права и спречавање злоупотреба, се заправо огледају кроз овај фактор – позитивну слику грађана једне земље о њиховој безбедности и начину на који се она чува. При томе се систем безбедности не посматра само кроз «војску као фактор стабилности», већ кроз субјективни доживљај сваког појединца о сопственој сигурности. Деполитизација није противречна давању права на политичко ангажовање припадницима система безбедности, она значи престанак политичких злоупотреба одбране земље, инструментализације војске и других служби и њихово стављање под контролу једне власти, или једне политичке партије. Зато је политичко ангажовање

припадника система дозвољено и пожељно, али искључиво ван дужности и на начин који неће директно утицати на вршење њихов службе.

ВРСТЕ ДЕМОКРАТСКЕ ЦИВИЛНЕ КОНТРОЛЕ

Парламентарна контрола система одбране

Аутори су склони да ову врсту контроле наводе као најзначајнију. Некада се парламентарна контрола система одбране поистовећивала са контролом уопште, будући да је надзор парламента био једини начин информисања о процесима који се у систему дешавају. У међувремену је демократска цивилна контрола еволуирала, тако да је парламентарна контрола сада само један од могућих облика надзора, али је свакако задржала на свом значају, пре свега зато што парламент јаке демократске државе поседује највећи демократски капацитет и најшира овлашћења одлучивања.

Парламентарна контрола се испољава кроз неколико различитих видова, од којих су неки у суштини општи начини функционисања парламентарараца, а неки су специфични и предвиђени само за вршење надзора над системом одбране. У том смислу, парламент једне земље бави се системом одбране на следеће начине:

- Путем вршења своје законодавне функције, скупштина доноси законе који уређују систем одбране и прописују његове саставне делове, расподелу овлашћења између њих и хијерархијски однос. Такође, парламент доноси најопштије доктринарне акте, као што су Стратегија безбедности земље, Стратегија одбране, и сл.
- Парламент ратификује међународне уговоре, па и оне који се тичу система одбране и приступанај различитим програмима и институцијама колективне и регионалне безбедности. Парламент одобрава и друге међународне споразуме, као нпр. оне који се тичу куповине наоружања и војне опреме, продаје – извоза наоружања и војне опреме, и сл. Нарочито је значајно да је законодавно тело у том смислу у већини земаља још увек орган који даје последњу реч, иако парафирање мање важних уговора од стране председника Владе, министра спољних послова или председника државе може коначно обавезивати државу без тражења сагласности парламента.⁷

⁷ Улога парламента у ратификацији међународних војних споразума је заправо огледало укупне демократизације друштва и учешћа шире јавности у вођењу политике. Типичан негативан пример је споразум између Русије и Украјине, земаља у којима демократска цивилна контрола система одбране практично не постоји, а и капацитети демократских институција нису значајни. Када су Русија и Украјина потписале споразум о тзв. Црноморској флоти, који је сматран договором од највећег значаја за будућност Украјине, ни украјинска јавност ни украјински парламент нису имали у свом поседу текст споразума, који је закључен између два председника. Више о овоме у: "Problems of Democratic Control and Security Sector Reform in Post-communist Countries of Black Sea-Caspian Region", Prof. Alexander Goncharenko, директор Center for International Security And Strategic Studies Ukraine, <http://www.kgi.edu.ua/cisss-ua/files/art/Report.%20Dem.%20Contr-%20Rom.%20Bucharest-2004.doc>

- Парламент одобрава међународно ангажовање војних снага и снага цивилне заштите изван граница државе. При одобравању оваквих мисија парламентарци морају имати у виду постојеће међународне обавезе земље, али и устав земље и домаће законодавство, и одлучивати на основу свих тих чињеница. Поједине земље се веома тешко одлучују на слање својих војника ван граница земље, без обзира да ли се ради о хуманитарним мисијама, или ангажовању у борби.⁸
- Надзор над системом одбране може се вршити и путем општих начина контроле извршне власти, као што је нпр. посланичко питање министру одбране. Такође, парламент може оснивати анкетне одборе, који би вршили истрагу о неким значајним питањима и утврђивали чињенице поводом догађаја који су од значаја за функционисање система одбране.
- Парламентарци могу тражити на увид сваки документ, без обзира на његову поверљивост, и могу тражити да поједини функционери система одбране поднесу законодавном телу или надлежном одбору посебан извештај који се тиче неке чињенице или догађаја од значаја за систем одбране.
- Парламент има значајна овлашћења у вези буџета и буџетске политике, како генерално тако и у погледу буџета система одбране. Контрола парламента може у том смислу бити претходна, када парламент тражи појашњење појединих буџетских ставки, текућа, када се контролише исправност трошења буџета и система јавних набавки у систему одбране, и накнадна, путем извештаја министра одбране или председника Владе у вези трошења одбрамбеног буџета. Такође, у многим земљама је обичај да свака већа набавка за систем одбране добије одобрење надлежног парламентарног одбора, а у случају да се новац за набавку троши из буџетских резерви или је потребан ребаланс буџета, потребна је сагласност целог парламента.⁹
- Најинтензивнију контролу, такорећи свакодневну, законодавна власт врши преко одговарајућег одбора (може их бити и више, нпр. посебни одбори за службе безбедности, војску, полицију итд.). Одбори који се баве системом одбране, у целини или само неким његовим деловима, имају специфичан задатак да брзо и адекватно реагују на сва текућа питања и проблеме који могу настати у функционисању одбране земље.¹⁰ Зато се правила о њиховом раду најчешће регулишу основним законом о одбрани, или сличним законским актом општег карак-

⁸ Немачка нпр. није слала своје војнике ван своје територије после II светског рата, иако је била активна чланица НАТО, све до интервенције НАТО у Југославији 1999. године.

⁹ Више о контроли одбрамбеног буџета може се наћи у тексту сенатора САД Alana Cranstona «*Who Guards the Guards: Civil-Military Relations in a Democratic Regime*», на адреси: http://www.fas.org/irp/congress/1992_cr/h920409-cranston.htm

¹⁰ Детаљан преглед могућих надлежности једног таквог одбора погледати у приручнику: Hans Born, Phillip Fluri i Anders B. Johnsson (ur.), *op.cit.*, стр. 87.

- тера, као би се избегле све опструкције и могући застоји. Посебно су важна овлашћења оваквих одбора (који се још зову и «комисије», баш да би се нагласно њихов специфичан карактер у односу на друга тела овакве врсте) која се односе на образовање посебних подкомисија за истраживање појединих питања, као и у односу на поверљиве информације и документе. У погледу овог другог овлашћења важно је нагласити да свака држава која жели да успостави ефикасну контролу над системом одбране, даје изузетна овлашћења члановима одбора, тако да практично нема документа који им се не може издати на увид на њихов захтев, без обзира на његову природу и степен тајности. Сви чланови одбора имају доживотну обавезу чувања тајне, тако да се на тај начин не угрожава конспиративност одређених процеса који су од значаја за одбрану и безбедност земље, а они се опет могу контролисати од стране цивилног демократског тела. Чак и више од тога, поједини одбори имају овлашћење да квалификованом већином одлуче да ли нека информација која је у њиховом поседу класификована као поверљива заслужује такав ранг, или се може слободно дистрибуирати јавности.¹¹ Одбори ове врсте такође одржавају веома блиске контакте и врше свакодневну размену релевантних информација са омбудсманима опште надлежности, или специјалним омбудсманима за питања система одбране, тамо где они постоје.
- Парламент може вршити контролу и преко свог независног тела, омбудсмана за питања одбране.
 - Јако је важна улога парламента у односима са јавношћу поводом контроле система одбране. Парламентарци су најпозванији да у јавности искажу своје оцене о постојећим механизмима контроле, као и о њеним резултатима, нпр. о сазнањима до којих је дошао анкетни одбор, о тумачењу међународних уговора, и сл. Активни однос парламентарца са медијима је такође једна од окосница цивилне контроле и најпоузданији начин остваривања тзв. контроле јавности.
 - Међународна сарадња парламената је такође јако важан фактор за развој демократске цивилне контроле, пре свега у смислу размене искустава и упоредних решења, али и кроз едукацију парламентарца, који у највећем броју случајева нису у потпуности свесни свих могућности које им њихов положај пружа у односу на контролу система одбране.

Контрола система одбране од стране извршне власти

Структура извршне власти је различита у зависности од уставног уређења и расподеле надлежности. Гледано из аспекта контроле система одбране, од значаја су овлашћења која у том смислу има Влада, а понегде и председник, као тзв. врховни командант. Овлашћења председника су, међу-

¹¹ О могућим овлашћењима одбора у случају разматрања тајних докумената, погледати текст у приручнику: *ibidem*, стр. 66.

тим, по правилу везана за војску, или оружане снаге (у које спадају војска и понекад полиција), али не и за остале делове система одбране. Са друге стране, Влада свој надзор врши углавном преко министра одбране.

Министар одбране је највиша личност у структури система одбране. Према савременим схватањима одбране земље, под министарством одбране се налазе све основне компоненте система: војска, војне службе безбедности, цивилна заштита, специјалне јединице.¹² Генералштаб, као врховни војни орган војске, део је Министарства одбране, у коме се налази као посебна функционална јединица. Службе безбедности војске су такође инкорпориране у структуру Министарства, као и команда специјалних јединица. Ове промене су јако значајне, јер се централизује политичко одлучивање у систему одбране, што је од великог значаја за координацију безбедносних активности, а истовремено свака од наведених целина има довољан степен аутономије да ради неоптерећена дневно-политичким одлукама. Са друге стране, оваква структура омогућава ефикасну политичку (демократску цивилну) контролу од стране министра одбране и цивилног врха Министарства одбране.

На врху пирамиде је министар одбране, који мора бити цивилно лице, баш као и његови заменици, помоћници и целокупна виша структура Министарства одбране. Наравно, министар може као саветнике увек консултовати војна лица, што је и основна сврха Генералштаба војске у оваквој структури система. Министар је одговоран за свој рад пре свега политички, председнику Владе, а посредно и законодавној власти.

Председник државе, уколико има овлашћења у погледу система одбране, је обично на маргинама када је реч о демократској цивилној контроли. Ипак, он своја овлашћења као врховни командант може остваривати путем прописивања аката за чије је доношење овлашћен уставом и законима, затим путем консултација са Владом и министром одбране о важним питањима одбране, и сл. Велика овлашћења председник обично има у виду издавања наређења о употреби војске, као и приликом проглашавања ратног стања.

Судска контрола система одбране

Судови немају овлашћење директног надзора над системом одбране, зато се судска контрола понекад назива и «секундарном», тј. изведеном, посредном. У чему се заправо састоји значај судске контроле? Систем безбедности је по својој природи постављен хијерархијски, постоји ланац командовања и дужност поштовања и извршавања наређења је једна од основа на којој се заснива. Шта се међутим дешава када дође до кршења

¹² Цивилна заштита се може налазити и под командом посебног министарства (нпр. Министарство за ванредне операције у Русији) или под посебном агенцијом за цивилну заштиту Владе. Специјалне јединице се најчешће оснивају у оквиру војске, али у појединим случајевима постоје посебне организационе структуре које су директно подређене Министарству одбране. То су најчешће јединице за заштиту лица и објеката, јединице за брзо дејство и сл.

закона или других прописа у систему? Како заштитити нпр. војника од самовоље његових претпостављених? Како заштитити права која имају припадници система одбране? Ранија решења су претпостављала постојање војног правосуђа, односно војни судови су имали надлежност да одлучују о свему о чему је било потребно одлучивати на рангу вишем од старешине јединице. Велики број земаља је у оваквом затвореном систему видео латентну опасност од кршења права припадника система одбране, тако да је овај концепт војног судства напуштен, а самим војним судовима је знатно смањена надлежност, или су потпуно укинута.

Судска контрола се дакле своди на ефикасну заштиту права сваког појединца који је припадник система одбране, или се на било који начин нашао у правном односу са појединим институцијама и органима система (нпр. обвезник материјалне обавезе). Зато је судска контрола заправо пре свега законско обезбеђивање заштите права појединца, без обзира да ли се ради о људским правима, правима из области радног права и социјалног осигурања, накнаде штете или управном спору поводом неке одлуке органа одбране.¹³ Потом до изражаја долази судски систем, који такву заштиту препознаје и ефикасно је пружа својим одлукама. Судска контрола је заправо заштита уставности и законитости рада органа и институција система одбране, на начин прописан уставом земље и њеним законима.

Контрола јавности

Попут судске, и контрола јавности је посредна. Она не подразумева откривање војних и државних тајни на захтев појединаца и организација, као ни отварање објеката од значаја за одбрану земље за цивилна лица. Контрола јавности је суптилни механизам утицаја тзв. јавног мњења на политику одбране преко својих политичких представника у законодавној и извршној власти. Не тако давно, тајна дипломатија је била правило при закључивању међународних уговора, а јавна изузетак. Међутим, XX век је донео екстремне промене у овој области, па је јавност сада обавештена о сваком кораку и потезу дипломата приликом закључивања споразума, па чак и приликом много мање важних активности, као што су неформалне посете другим државама, и сл. Исти процес је захватио и систем одбране, једноставно се данас тешко може замислити државна институција која одбија сваку сарадњу са цивилним друштвом, медијима и невладиним организацијама, међународну и домаћу сарадњу и размену информација и искустава. А контрола јавности се управо своди на те активности – активно извештавање о догађајима који се дешавају унутар система одбране, а могу интересовати јавност. Ти догађаји наравно не подразумевају операције и

¹³ У многим системима одбране је нарочито спорно право на вођење управног спора пред (цивилним) управним судовима. Многе одлуке које се доносе у систему су једностепене, тј. не постоји право жалбе. У огромној већини случајева, уколико такво право постоји, другостепени орган који одлучује по жалби је у рангу старешине јединице или установе, а право на покретање управног спора је изричито искључено. Нажалост, и наше војно законодавство је пример таквог регулисања.

процесе који су поверљиви, нити се могу свести на «подношење дневног рапорта» грађанима. Једноставно, служба за односе са јавношћу мора постојати и радити свој посао онако како раде све остале сличне службе у сваком државном органу.

Извештавање о активностима, посетама, споразумима, али и инцидентима и истрагама, су само део слагалице. Ствар је политичке културе, искрених намера и демократског потенцијала шта ће све постати информација која се може поделити са грађанима. У том смислу се нарочито могу напоменути процеси доношења законских и подзаконских аката, који морају проћи кроз лупу јавности, пре свега њеног стручног дела, пре него што уђу у процедуру за усвајање. Исто се односи и на значајне доктринарне документе. Праћење трошења буџета, великих набавки и тендера, информисање о стању у коме се налази систем одбране, затим научна истраживања у областима од значаја за одбрану земље, стручна сарадња, едукација припадника система одбране од стране цивилног сектора – све то спада у контролу јавности, као и много других активности које се могу и морају спроводити транспарентно, јер су грађани ти који својим порезима финансирају систем одбране, што се веома често заборавља када се они требају правилно и потпуно информисати.

Посебни облици контроле система одбране

Осим набројаних, постоји још неколико начина успостављања демократске цивилне контроле система одбране. Они немају ништа заједничко, осим чињенице да доприносе, у склопу са другим механизмима, већој транспарентности деловања у систему, као и даљој демократизацији система одбране. Многи аутори склони су сврстати разне механизме и органе у ову општу групу,¹⁴ али засигурно се две врсте посебне контроле издвајају, пре свега према фреквентности употребе – оне су карактеристичне за велику већину земаља које имају стабилан систем контроле безбедносног сектора.

Цивилне инспекције

Цивилне инспекције представљају део државне управе, дакле управне власти. Оне су јако важне за систем одбране пре свега због остваривања управног надзора над овим сегментом државних органа, као и због чињенице да се максималним приближавањем припадника система одбране

¹⁴ Једна од занимљивијих идеја је да је регрутни систем представља специфичан облик контроле јавности. Наиме, сматра се да су регрути веома важна спона између војне и цивилне структуре, и самим тим значајан део цивилно-војних односа. Овај концепт је јако заступљен у Немачкој, која већ деценијама одбија да уведе професионалну војску и укине обавезу служења војног рока. У том смислу, „задовољан регрут је користан агент за односе са јавношћу”, односно лице које ће, пре свега своју породицу и пријатеље, заинтересовати за збивања у систему одбране и преносити им информације о томе како изгледа бити део тог система. Зато је важна одредница „задовољан”, и зато је важно задржати регрутни систем као промоцију и афирмацију система одбране. Више о овом концепту: Jurgen Kuhlmann и Jean Callaghan, *op.cit.*, стр. 137-189.

цивилним системима, као што су нпр. систем здравственог и пензијско-инвалидског осигурања, отвара могућност да цивилне инспекције штите права припадника система на исти начин као у било ком другом државном органу и институцији. Са друге стране, отвара се могућност контроле пословања система одбране и његових појединих делова, кроз деловање финансијске и буџетске инспекције. Најзад, на овај начин се омогућава стручни надзор над појединим активностима у систему одбране, који је до сад био у искључивој надлежности генералних инспектората, који су имали изузетно незахвалну улогу најразличитијих врста инспекција, при чему за велики број истих нису поседовали стручна знања и капацитете.

Омбудсман

Омбудсман, као заштитник људских права, постоји у готово свим земаљама Европе и великом броју земаља широм света. Осим омбудсмана опште надлежности, у неким државама постоји и тзв. «војни омбудсман», односно омбудсман за систем одбране. Ова специфична врста надзорног тела се бави двојаким послом: контролом уставности и законитости аката донетих у систему одбране и заштитом људских права припадника система одбране. Његова делатност није везана, како се то често погрешно мисли, само за регруте на одслужењу војног рока, већ за све припаднике војске и система одбране уопште. Он служи као орган коме се обраћа лице коме су повређена права гарантована уставом и законима земље чије систему одбране припада. То лице најчешће ужива и судску заштиту и може своја права бранити тим путем, али се припадници система одбране веома често ипак одлучују за обраћање омбудсману, јер су његови начини далеко суптилнији, а истовремено ефикасни и директни. Омбудсман може вршити истрагу по сопственом нахођењу, у виду редовне контроле делова система, или након обраћања једног или више припадника система одбране који указују на неправилности у одређеној јединици, органу, институцији, чак и законском и подзаконском решењу којим се повређују или угрожавају њихова права, или се они спречавају у вршењу тих права. Средства која су на располагању омбудсману након што утврди да заиста постоји неуставан или незаконит акт, или након што утврди да постоји кршење права припадника система одбране, разликују се и зависе од саме концепције службе и надлежности омбудсмана. У сваком случају, класична овлашћења која омбудсман има су: обавештавање парламента, надлежног одбора, министра одбране или Владе о релевантним чињеницама до којих је омбудсман дошао у истрази, а које могу бити релевантне у даљој пракси ових органа и тела; покретање поступка за оцену уставности пред Уставним судом земље; подношење периодичних извештаја парламенту, у којима се указује на могуће правце даљег усавршавања законодавства одбране, а на основу уочених кршења или недостатака у прописима; покретање кривичног поступка против одговорних лица. Омбудсман је јако популаран облик контроле система одбране, пре свега зато што је служба омбудсмана мало оптерећење у финансијском смислу, зато што се за ту функцију бира поли-

тички неактивна личност правне струке, која ужива велики углед у области заштите људских права, као и зато што због дискреције и ефикасности у деловању и сами припадници система одбране радије бирају овакав вид заштите.

МЕСТО ДЕМОКРАТСКЕ ЦИВИЛНЕ КОНТРОЛЕ У АКТИМА КОЈИМА СЕ УРЕЂУЈЕ СИСТЕМ ОДБРАНЕ СРБИЈЕ

Уставни положај демократске цивилне контроле

Уставна повеља СЦГ¹⁵

Уставна повеља СЦГ, иако као правни документ припада прошлости, значајна је за систем одбране у Србији пре свега што је у њеном тексту први пут поменуто да СЦГ има Војску која је под демократском и цивилном контролом (члан 54). Нажалост, Уставна повеља, као ни Закон о спровођењу Уставне повеље,¹⁶ није пружиле више информација ко, на који начин и у којим случајевима врши тај вид контроле. Очигледно је да је ово питање било остављено на даљу разраду законским прописима, који никада нису донети.

Устав Србије¹⁷

Члан 141. Устава Републике Србије садржи једину одредбу о цивилној и демократској контроли унутар система одбране, која прокламује овај вид контроле у односу на Војску Србије. Овакав став уставотвораца је погрешан, јер се контрола мора односити на целокупан систем одбране. Поред тога, ова одредба није прецизније разрађена, већ је то препуштено законском тексту који ће регулисати ову материју. То отвара простор за знатно развијање идеје цивилне и демократске контроле, што је јако повољно за њено заживљавање, али би се елементарне смернице њеног остваривања морале предвидети уставним текстом.

Основни доктринарни документи о демократској цивилној контроли

Стратегија одбране¹⁸

Стратегија одбране донета је 2004. године и самим тим је усклађена са Уставном повељом и прилагођена систему одбране СЦГ. Ипак, у погледу одредби о демократској цивилној контроли Стратегија одбране готово да не пружа ниједну информацију више од саме Уставне повеље. Иако је најопштији документ одбране, Стратегија помиње демократску цивилну контролу само у два контекста. На почетку петог дела, који се бави основ-

¹⁵ Службени лист СЦГ број 1/2003

¹⁶ Службени лист СЦГ број 1/2003

¹⁷ Службени гласник РС број 83/06

¹⁸ Службени лист СЦГ број 55/2004

ним појмовима о систему одбране СЦГ, каже се да је «систем одбране СЦГ под демократском и цивилном контролом». Значајно је запазити да је одредба Уставне повеље на овај начин значајно проширена, остаје нејасно само да ли је то била и намера писаца Стратегије. Док се у Уставној повељи помиње Војска као искључиви субјект контроле, овде је реч о целом систему одбране. У сваком случају, одредба представља помак напред у формулисању демократске цивилне контроле, али такође нема своју конкретизацију у даљем тексту.

Други аспект контроле налази се у деловима 6.3 *Транспарентности и контрола у планирању и финансирању одбране* и 6.4 *Усаглашености планирања и финансирања одбране са међународним стандардима*. И ове одредбе су, међутим, углавном декларативног карактера, без разраде конкретних механизма за њихову имплементацију, а нарочито је индикативна одредба према којој ће се «екстерна» финансијска контрола обављати преко надлежних одбора скупштина држава-чланица, као и одбора Скупштине СЦГ. На тај начин се привидно прокламује важан облик демократске цивилне контроле, али се заправо затварају врата много ефикаснијим методама контроле, као што би биле буџетске и финансијске инспекције држава-чланица. Генерална оцена Стратегије би у овом смислу била да није у потпуности испунила стандарде који су карактеристични у савременим системима одбране. Са друге стране, обзиром да је Стратегија у целости писана у оквиру Министарства одбране, без асистенције и консултације цивилног сектора, боље се није ни могло очекивати од овог текста.

Стратегијски преглед одбране

Предлог Стратегијског прегледа одбране који је израдило и презентовало Министарство одбране у јуну 2006. године, не садржи ниједну одредбу о демократској и цивилној контроли. То није чудно, обзиром да се ради о високостручном документу који предвиђа техничка решења при трансформацији система одбране, али су се овакве одредбе могле убацили у уводни део текста, који се бави новим стратегијским приступом безбедности.

Законски положај демократске цивилне контроле

Закон о одбрани¹⁹ и Закон о Војсци Југославије²⁰

Закон о одбрани не садржи одредбе о демократској цивилној контроли. Овај Закон је донет 1994. године у пакету са Законом о Војсци и усаглашени су са Уставом СРЈ из 1992. године, док њихово усклађивање са Уставном повељом никада није извршено. У том смислу не треба посебно да чуди потпуно одсуство било каквог помињања контроле система безбедности у Закону о одбрани, чак и интерне контроле и инспекције, осим одредби о надлежностима Савезног министарства за одбрану, где се ове

¹⁹ Службени лист СРЈ број 43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/2002

²⁰ Службени лист СРЈ број 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/2002 и 37/2002 и Службени лист СЦГ број 7/2005

функције помињу али се касније не разрађују, остављајући подзаконским актима и вољи извршне власти начине њихове (не)примене. Закон о Војсци Југославије не познаје ниједну одредбу о екстерној контроли било какве врсте.

Нацрт Закона о одбрани Министарства одбране из 2005. године и нацрт Закона о Војсци СЦГ Министарства одбране из 2005. године

Ови нацрти настали су 12 година након доношења још увек важећих Закона о одбрани и Закона о Војсци Југославије, али у погледу демократске цивилне контроле система одбране нису одмакли за својим претходницима. Демократска и цивилна контрола се помиње само у једном члану нацрта Закона о одбрани, у оквиру надлежности Скупштине СЦГ (члан 108). Осим тога нема ни трага било каквим одредбама овог типа, што је у потпуности у складу са милитантним ставовима његових аутора.²¹ Нацрт Закона о Војсци СЦГ садржи прокламацију демократске цивилне контроле над Војском у члану 2, али је не разрађује ни у једној каснијој одредби. Интересантно је да је нацрт првобитно садржао јако квалитетне одредбе о тзв. Инспекторату одбране, који представља главни орган унутрашње контроле Војске, али су оне брисане у коначној верзији и замењене генералном одредбом да ће прописе о Инспекторату донети министар одбране.

Закон о службама безбедности СРЈ²² и нацрт Закона о службама безбедности СЦГ Министарства одбране из 2005. године

Службе безбедности СРЈ (две службе при Министарству одбране и две при Министарству спољних послова) регулисане су по први пут законом који је донет 2002. године, након извршених демократских промена. Иако представља корак на боље (у сваком случају је бољи од потпуне дерегулисаности која је до тада владала у овој области), Закон о службама безбедности не успоставља чврсту контролу над радом служби. Акцент је стављен на два аспекта контроле: парламентарну, путем Комисије за контролу служби безбедности, и унутрашњу преко Генералног инспектора кога је постављала Савезна влада. Осим ова два вида контроле, постојала је законска обавеза слања извештаја Влади и Комисији, као и могућност уставне жалбе појединца који сматра да су му права прекршена радом служби. Овај систем је замишљен као модеран и прогресиван надзор, али нажалост Закон има много празнина и недоречености, док су превелика овлашћења дата самим службама. Када се при томе узме у обзир чињеница да је Комисија за контролу служби, сачињена од парламентарца, била релативно незаинтересована за своју улогу у функционисању система контроле, нимало не чуди податак да су службе практично остале изван целог система, и даље радећи по сопственом нахођењу, често бранећи интересе

²¹ Комплетан коментар Института за упоредно право на нацрт Закона о одбрани из 2005. године може се наћи у: Марио Рељановић, *Comments to Draft Defence Act*, Yugoslav Law 1/2005, Институт за упоредно право, Београд, 2005, стр. 13-31.

²² Службени лист СРЈ број 37/2002 и Службени лист СЦГ број 17/2004

који су супротни интересима државе а ближи интересима криминогенних структура у Србији.²³ Ипак, овај Закон ће остати значајан по томе што је, макар скромно и парцијално, увео систем демократске цивилне контроле у систем одбране.

Нацрт Закона о службама безбедности СЦГ из 2005. године не представља даљи искорак ка успостављању контроле над службама безбедности, напротив. Следећи структуру постојећег Закона, нацрт се практично свео на хармонизацију са Уставном повељом која је у међувремену донета, успут додатно проширујући ионако велика овлашћења припадника служби, од којих нека директно залазе у основна права грађана. Истовремено, задржава се исти модел контроле преко парламентарне Комисије за контролу служби безбедности, иако се у пракси показало да таква врста контроле уопште не функционише. Због свега тога, овај нацрт је критикован на јавној расправи и повучен је из даље процедуре.²⁴

МОДЕЛ ЗАКОНА О ДЕМОКРАТскоЈ И ЦИВИЛНОЈ КОНТРОЛИ ВОЈСКЕ

И поред очигледне важности демократске цивилне контроле, није се пуно организација бавило њеним нормирањем, односно израдом могућих законских решења. Мора се при томе нагласити да расправе да ли је сврсисходније донети посебан закон који би регулисао ово питање, или демократску цивилну контролу уврстити у Закон о одбрани – или неки други закон – нису релевантне за сам квалитет регулације. Оно што је од суштинске важности је да постоји ефикасна и прецизна уставна и законска регулатива, а не начин на који је она формално прокламована. Уосталом, тешко је очекивати да би се могло приступити «кодификацији» оваквих одредби, јер оне чине срж функционисања многих институција система одбране и државе уопште, и самим тим прожимају већи број правних аката.

Изузетак од досадашње праксе игнорисања ове важне правне празнине је модел Закона о демократској и цивилној контроли Војске Србије и Црне Горе, који је израдио Центар за цивилно-војне односе из Београда (ЦЦВО) 2005. године. Закон се састоји из шест поглавља: основне одредбе, парламентарна контрола и надзор Војске, контрола и надзор институција државне заједнице над Војском, надзор грађана и јавности над Војском, дужности руководиоца органа и институција Војске и прелазне и завршне одредбе.

²³ Детаљније о крхкости система контроле предвиђеним овим Законом: Марио Рељановић, *Војна тајна у националном законодавству и пракси*, у Заштита података о личности и поверљиви подаци, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005, стр. 133-153.

²⁴ Више о критици нацрта Закона: Марио Рељановић, *op.cit.* и Драган Прља, *Comments On Proposal of SM Security Services Act*, Yugoslav Law 1/2005, Институт за упоредно право, Београд, 2005, стр. 51-59.

Прво што се може уочити је самоограничавање аутора модела закона, који су се фокусирали на Војску СЦГ,²⁵ док су остали делови система одбране неоправдано запостављени. Војска заиста представља посебну творевину са многим специфичним елементима, али је такође и нераскидив део већег апарата, и појам демократске цивилне контроле не сме се ограничити само на војну компоненту.

Даље, чак и летимичан поглед на текст модела закона може бити довољан да би се уочило да он прати класичну поделу према врстама контроле. Тако Закон почиње нечиме што би требало да подсећа на дефиницију демократске цивилне контроле, навођењем начела на којима се заснива и вредности које штити, да би прво поглавље било посвећено парламентарној контроли. Већ у овом поглављу се примећује да је модел закона јако рестриктиван, будући да од свих начина контроле које парламент може да врши закон издваја само један – путем Одбора за одбрану. Недопустиво је међутим да се равнодушно посматрају сви остали изузетно важни аспекти парламентарне контроле, међу којима су посебно актуелни ратификација међународних споразума из области одбране и безбедности, постављање посланичких питања, контролисање трошења војног буџета, да поменемо само неке од њих.

Ни сам рад Одбора за безбедност није решен на задовољавајући начин, обзиром да се одредбама модела закона не решавају два основна питања која су од изузетне важности имајући у виду слабе капацитете парламентарне контроле на овим просторима, као и велике могућности да дође до опструкције рада Одбора: сазивање седница Одбора и поштовање начела јавног заседања Одбора. Добро решење у уређивању рада Одбора била би могућност оснивања пододбора за поједина питања, који би радио на «расветљавању» одређених уочених проблема у функционисању система одбране. Овај одбор, међутим, није у својим овлашћењима одмакао даље од нечега што личи на истражну комисију Одбора за безбедност, можда чак и у појединим аспектима на квази-колективног-омбудсмана, пре свега према својим задацима и евентуалним надлежностима.²⁶ Наравно, ово решење је ако се посматра са тог аспекта далеко од правог омбудсмана за питања система одбране.

Следећи део модела закона такође не садржи иновације у односу на тада важећи текст Уставне повеље, наводећи надлежности Врховног савета одбране, Савета министара, министра одбране, као и Суда државне заједни-

²⁵ Модел Закона је писан током 2005. године, тако да су у њему обрађене надлежности органа државне заједнице Србије и Црна Гора према Војсци Србије и Црне Горе. Ова кратка анализа неће узимати у обзир формалне недостатке ове врсте који су очигледни након нестанка државне заједнице, већ ће разматрати само суштинске квалитете законског текста.

²⁶ Према члану 11 модела Закона, Одбор може (дакле, нема обавезу већ дискреционо право одлучивања у сваком конкретном случају) образовати пододбор када «утврди или сазна да активности органа или институција или појединаца у органима и институцијама ВСЦГ и одбране нису у складу са Уставом и законом». Интересантно је такође да иако је предмет модела Закона демократска цивилна контрола Војске, парламентарна контрола према одредбама модела Закона обухвата заправо цео систем одбране.

це који се брине о уставности и законитости аката који се доносе у оквиру ВСЦГ, «у складу са својим надлежностима».

Поглавље о надзору грађана и јавности над Војском одскаче од устаљене схеме демократске цивилне контроле. Законописци очигледно нису сматрали да је потребно обезбедити посебне видове контроле Војске, као што би биле инспекције или установљавање институције војног омбудсмана. Као и претходни текст, и контрола јавности је урађена бојажљиво, без конкретизовања одредби које садрже иначе добра решења, али у недостатку прецизно одређених механизма за њихово поштовање и санкција за непоштовање, не могу заживети нити пружити било какву конкретну квалитативну разлику у односу на постојеће стање. Такође, модел закона не пружа одговор на питање: како избећи уобичајену праксу да се припадници система безбедности крију иза појма поверљивих информација, војне и државне тајне, када требају обелоданити неки вид праксе који није у складу са законима и другим прописима? Овај модел не предвиђа доношење Закона о класификацији тајних података, као ни било какав механизам за испитивање (и преиспитивање) да ли је заиста тражена – а ускраћена – информација проглашена тајном зато што је за тиме постојала реална потреба.

Иако нигде не дефинише појам «руководилаца органа и институција Војске»,²⁷ модел Закона посвећује њиховим дужностима у погледу информисања Одбора за безбедност читаво поглавље, односно три члана. Ипак, као и у целокупном претходном тексту, нема јасних механизма помоћу којих би Одбор могао да оствари своја овлашћења.

На тај начин законописци завршавају онако како су и почели: овај модел Закона представља покушај да се нешто учини у погледу регулисања области цивилне демократске контроле, али се суштински своди на прокламацију одређених права и дужности државних субјеката, као и институција Војске. Осим начелне замерке да би се морао проширити на цео систем одбране, мора се указати на још две озбиљне мане: законски текст уопште не узима у обзир поједине видове контроле који би били од изузетног значаја – нпр. инспекцијски надзор, а истовремено не обезбеђује ни основне предуслове за остваривање предвиђених надзорних механизма, посебно имајући у виду да у систему одбране и даље постоје структуре које ће се оваквом регулисању њиховог рада жестоко противити.

КОЈА РЕШЕЊА СУ НАЈОПТИМАЛНИЈА У СРПСКОМ МОДЕЛУ СИСТЕМА ОДБРАНЕ?

Демократска цивилна контрола у Србији нема велику традицију, напротив. Тек су најновији напори Министарства одбране уродили макар формалном прокламацијом цивилне контроле. Фактички, међутим, цивилна контрола не постоји, бар не у смислу у коме је прихваћена у највећем броју држава. Србија у овом смислу није усамљена, већина посткомунистичких

²⁷ Модел Закона иначе не садржи дефиниције употребљених појмова.

земања централне и источне Европе имала је исти проблем на почетку својих реформи. Као што је више пута наглашено, квалитетна реформа одбране се заснива на промени начина размишљања и доживљаја војске и одбране, а за тако нешто је потребно пуно времена, како код припадника система, тако и код цивила који тај систем критички посматрају. У Србији се цивилна контрола за сада своди на *формалан присиљ*, прокламацију исте у уставном и законском тексту, без одређивања конкретних механизма за њено деловање, без контроле колико се она заиста упражњава и колико је заиста ефикасна. Прокламовати да министар одбране мора да буде цивилно лице, и основати одбор за безбедност у парламенту, не значи имати ефикасну цивилну демократску контролу система одбране. Напротив, тренутно ове прокламације не значе ништа: самовоља у Војсци је изражена, службе безбедности су и даље ван сваке контроле, влада дерегулација огромног броја института на којима систем почива, скупштински Одбор за одбрану и безбедност практично не функционише. Како унапредити цивилну демократску контролу у Србији?

Следећи елементе цивилне контроле, могу се уочити најкритичније тачке њене примене у Србији:

- *Транспарентност одбрамбеног буџета је само номинална.* У овом погледу изузетну улогу имају државни органи, пре свега Министарство финансија, који морају поштрити критеријуме израде одбрамбеног буџета, како би он био прихватљив са становишта оправданости расхода. Такође, новим Законом о одбрани се мора дефинисати надлежност финансијске и буџетске инспекције које би контролисале трошење буџета на исти начин као и у другим државним органима, као и омогућавање ревизије од стране цивилног независног професионалног тела, на крају фискалне године.
- *Контрола служби безбедности не постоји.* Постојећи Закон о службама безбедности СРЈ је наслеђен, а са њиме су наслеђени и проблеми које ствара деловање служби безбедности у маниру „државе у држави”. Зато се деловање служби мора ограничити на неколико начина: новим, далеко квалитетнијим законом, затим Законом о класификацији тајних података, најзад путем парламентарне контроле и контроле преко омбудсмана за питања одбране.
- *Појачање цивилне контроле је неминовно.* Ова контрола не значи додатни притисак на припаднике система одбране, већ додатну заштиту њихових права, као и бољу гаранцију заштите права грађана при контакту са органима и институцијама система одбране.
- *Заштита људских права припадника система одбране је сведена на минимум.* Такво стање је недопустиво, јер највише трпи борбена готовост и квалитет рада људи који су угрожени. Људска права и одбрана земље су дуго времена били међусобно искључујући, али времена су се променила, и нема никаквог разлога зашто се људи у систему одбране не би престали сматрати грађанима другог реда, који су лишени за нека од најосновнијих права. Истовремено, на тај

начин ће се систем одбране учинити много примамљивијим за све који желе да граде професионалну каријеру у њему. У том смислу би требало извршити значајне законске измене, пре свега у Закону о одбрани и Закону о Војсци, као и у читавом низу подзаконских аката. Истовремено се морају боље заштитити права појединаца који нису припадници система одбране у строгом смислу речи, али могу то бити у изузетним околностима – овде се пре свега мисли на норме о мобилизацији, радној и материјалној обавези.

- *Отвореност делова система одбране према цивилном друштву је различита.* Најдаље је у том погледу претходних година отишла Војска, код које је примећено значајно одбацивање изолационизма и отварање према невладином сектору. Ипак, још увек постоје тенденције да се поједине ствари раде мимо јавности, а често се оклева при прихватању стручне помоћи само зато што она долази ван система, или се понуде за такву помоћ занемарују. Отвореност према другим државним и невладиним институцијама и организацијама није обавеза која се може прописати стандардним правилима, она мора доћи као надградња нове перцепције места и улоге система одбране у друштву, дакле као последица прихватања нових схватања и успешног спровођења реформи.

Ако би следили поделу на врсте демократске цивилне контроле, могли би закључити да систему одбране Србије недостају:

- У погледу парламентарне контроле, пре свега јачи одбори који би се концентрисали на поједине компоненте система одбране. Уместо садашњег Одбора за одбрану и безбедност, потребно је имати најмање три одбора: за одбрану, за безбедност и за службе безбедности. Такође, рад тих одбора и овлашћења њихових чланова морају бити знатна у погледу питања којима се баве. Ниједан сегмент система одбране у том смислу не би смео да одбије издавање тражених информација, ма колико оне биле поверљиве (чланови одбора иначе имају обавезу чувања тајне); одборима се морају дати овлашћења да оснивају комисије које би истраживале одређена питања; одбори би имали овлашћење да доносе препоруке чије би се разматрање уврстило у дневни ред заседања Народне скупштине, и сл. Такође, велике измене се морају учинити у погледу спречавања опструкција рада одбора, дакле у погледу овлашћења за заказивање седница одбора, начина гласања, кворума и сл. Рад одбора би по правилу морао да буде јаван, осим у изузетним ситуацијама када квалификована већина чланова одбора одлучи другачије. Прецизнија овлашћења, као и подела надлежности у складу са општом поделом извршне власти између Владе и председника, умногоме доприносе стабилизацији система. Влада и председник морају вршити контролу пре свега путем извршавања својих овлашћења за доношење најопштијих аката који се тичу система одбране. Влада врши

контролу и путем политичке одговорности личности која је на челу система одбране – министра одбране, који мора бити цивил.

- Судска контрола система одбране је изгубила своју специфичност укидањем војних судова, тако да сада предмети који се тичу војног права деле судбину са свим осталим „цивилним” предметима. Међутим, судској контроли у смислу реформе система одбране се мора приступити са друге тачке гледишта: установљавањем судске заштите у што већем обиму. Радни односи, заштита људских права, накнада штете, само су неке области које одговарајућим законима нису регулисане на начин који пружа адекватну контролу судства над актима органа система одбране. Могућност вођења управног спора је искључена у готово свим случајевима, а веома често двостепеност одлучивања не гарантује објективност и заштиту, обзиром да у оба степена одлучују старешине у оквиру једне јединице (непосредни старешина у првом, и старешина јединице у другом степену). Нарочито треба оснажити судску контролу када је реч о тзв. „војничком притвору” који се заправо своди на војнички затвор, а кажњени војници, иако могу добити до 20 дана притвора, немају готово никаква загарантована права у поступку одређивања и извршења казне.
- Контрола јавности у систему одбране Србије није на задовољавајућем нивоу, што показују и бројне афере које су потресале систем претходних година. Ипак, када би се поредио напредак у овом сегменту у односу на остале облике контроле, може се рећи да је контрола јавности доста јака, да је сарадња са цивилним институцијама веома слабо развијена али има велику перспективу, да се у Министарству одбране предузимају кораци на даљем отварању ка друштву, тако да свеукупна анализа мора бити позитивна, најпре зато што је исказана велика воља за већом транспарентношћу.
- Што се посебних облика контроле тиче, довољно је речено о улози и значају цивилних инспекција у систему одбране, и измене законодавства морају се кретати у том правцу. Ипак, оно што је без икакве сумње најважније када је реч о овој врсти надзора је увођење омбудсмана за питања одбране, који се колоквијално назива „војни омбудсман”. Постоје разни модалитети војног омбудсмана, али као најефикаснији и најнезависнији у раду се показао парламентарни омбудсман широких овлашћења, налик ономе који постоји у Немачкој, о коме је већ било речи. Измене Закона о одбрани у делу који се бави цивилном демократском контролом се морају концентрисати на увођење таквог института, који је за сада једини прави гарант независне контроле система одбране.

Поставља се питање колико страна искуства могу помоћи при успостављању демократске цивилне контроле? Одговор на ово питање није једноставан, јер свака земља носи своје специфичности, а то посебно важи за земље које су недавно изашле из ратних сукоба и имају проблем при суоча-

вању са прошлошћу. Зато се преузимање искустава може извршити у оном теоријском делу, када се разматрају могући модалитети који би се усвојили у Србији, али не и при самом избору модалитета и начину његове примене. Ниједна промена која долази споља не може се наметнути силом под паролом демократизације. Зато је јако битно радити на едукацији припадника система одбране, како би они прихватили реформу и активно учествовали у њеној имплементацији. Не може се наравно очекивати да ће увек постојати консензус о свим решењима, посебно не међу старијим припадницима, али се пажљивом трансформацијом и постепеним променама може значајно утицати на већину и оставити довољно времена свима да се на промене привикну и да схвате њихов циљ и њихову суштину. Демократска цивилна контрола система одбране је још у зачетку у Србији, али се уз одговарајуће измене законодавства и правилну едукацију може утицати на то да њен развој прати фазе реформе у осталим деловима система.

Mario Reljanović
 Junior Research Fellow
 Institute of Comparative Law, Belgrade

CIVIL DEMOCRATIC CONTROL OF DEFENCE SYSTEM

Summary

The civil democratic control entails the efficient supremacy of the civilian component of the society over the military component, that is the competences of political institutions towards the defence system institutions. Thus, the civilian democratic control of the defence system most often entails what may be colloquially called „civilian – military relationship”. Samuel Huntington perceives the relationship between the civil and military component of the society as the fight against security needs and social imperative, as the relationship of elites which, under the pretext of enlarging the security in a country, provide for themselves more important positions among elites than what they deserve and political tendencies which try to deprive them of that position. This „conflict” of course, should not be understood as the open conflict of military and civil structures in the state, but as a constant process of evolution reflected through the evolution of the aforementioned civil – military relationship.

Why do we need civilian democratic control? The question of necessity for this type of control is summed up to ancient problem posed by Athenians: „*Quis custodiet ipsos custodes?*” – Who guards our guardians? The defence system and its components may not be and should not be a „state within the state”. The Army poses a legitimate power which is in every country greater than other force or means of enforcement. In systems in which the issue of control of this power is left to the conscience of those who manage that system it may easily happen that civil society becomes subjected to the military. Even if this was the case, the possibility of political and material abuse is much greater in a system which does not have any form of external supervision and responsibility.

At the moment when the defence system really becomes a state within the state, an isolated group with tremendous potential of physical power, the state shall lose its basic principles of democracy. On the other hand, that same defence system is financed from the tax paid by citizens. Therefore, the answer to the question ‘who guards our guardians?’ is very simple: we guard them ourselves. The civilian military relationship is the relationship between the democracy and cooperation and not of conflict and supremacy or as Alapishvili says: „democratic control of defence is the main element of democracy and it is useful for the army since it provides the armed forces with complete legality to their actions”²⁸.

The most important elements of the civilian democratic control of the defence system are the following:

- Clear constitutional, statutory and doctrinal determination of the defence system status
- Transparency of the defence budget
- Control of military intelligence services (military security services)
- Professionalisation of the defence system
- Internal control of work
- Openness of defence system for inspection by civilian officials
- Efficient external control of respect of human rights
- Openness of the defence system towards civil society
- Increased reputation and depoliticisation of the system

The types of civilian democratic control are the following:

- Parliamentary control of the defence system
- Control of the defence system by executive power
- Judicial control of the defence system
- Public control of the defence system
- Special forms of control of the defence system: civilian inspection and ombudsman for defence issues.

The Constitutional Charter of Serbia and Montenegro²⁹, although a legal act that belongs to the past, is important for the defence system in Serbia. Above all, the reason for this is the fact that this act, for the first time, stipulated that the army of Serbia and Montenegro is under democratic and civilian control (Article 54). Unfortunately the Constitutional Charter, as well as the Act on Implementation of the Constitutional Charter³⁰, does not provide any other information about a person, manner and cases when this type of control is undertaken.

²⁸ Levan Alapishvili, THE CIVIL-MILITARY RELATIONS AND DEMOCRATIC CONTROL ON ARMED FORCES IN CAUCASUS REGION – A COMPARATIVE STUDY <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/alapishvili.pdf>

²⁹ Official Journal of Serbia and Montenegro, No. 1/2003

³⁰ Official Journal of Serbia and Montenegro, No. 1/2003

Obviously this issue was left to be regulated in detail by other statutes which were never passed.

The Constitution of the Republic of Serbia³¹ contains just one provision about civilian democratic control over the Serbian Army. This is not sufficient, considering that civilian democratic control has to be implemented over the whole Serbian defence system. Also, Constitution does not provide any potential mechanisms of implementation of civilian democratic control provision, so it is mainly left to be regulated by new Defence and Army Acts.

The Defence Strategy³² passed in 2004 is adjusted with the Constitutional Charter to the defence system of Serbia and Montenegro. However, in relations to provisions on democratic civilian control the Defence Strategy does not give any more information than the Constitutional Charter. Although it is a most general document on defence, the Defence Strategy mentions democratic civilian control only in two contexts. At the beginning of Part 5, which deals with the basic notions of the defence system of Serbia and Montenegro, it stipulates that „the defence system of Serbia and Montenegro is under democratic and civilian control”. It is important to note that the provisions of the Constitutional Charter were extended in this manner. It remains unknown whether this was the intention of the Strategy. While the Constitutional Charter mentions the army as the exclusive subject of the control, here it concerns the complete defence system. In any case, the provision represents a step forward in the formulation of democratic and civilian control but it does not have its manifestation further on in the text.

The other aspect of control is located in Parts 6.3. Transparency and Control in Planning and Financing of Defence and 6.4 Adjustment of Planning and Financing with International Standards. These provisions are also of a declaratory nature without further detailed regulation and mechanisms for their implementation. Particularly indicative is the provision according to which „external” financial control is undertaken through the competent parliamentary boards of member states, as well the board of the National Assembly of Serbia and Montenegro. In this manner a particularly important form of democratic and civilian control is apparently proclaimed but the door is closed to more efficient methods of control such as the budget and financial inspection of member states. The general assessment of the Strategy is, in this sense (as also regarding many other issues), that it did not fully fulfil the standards required in contemporary defence systems. On the other hand, bearing in mind that the Strategy was written by the Ministry of Defence, without the consultation and support of the civil sector, little more could have been expected from this text.

The proposal of the Strategic Overview of Defence, prepared and presented by the Ministry of Defence in June 2006, does not contain any provision on democratic and civilian control. This is not surprising since it concerns a highly expert document which prescribes technical solutions in the transformation of

³¹ Official Herald of RS No. 1/90

³² Official journal of Serbia and Montenegro, No. 55/2004

the defence system. However, it would be advisable to insert those provisions in the introductory part which deals with the new strategic approach to security.

The Defence Act³³ does not contain provisions on democratic and civilian control. The Act was passed in 1994 together with the Army Act and they are adjusted with the Constitution of FRY from 1992. These documents were never adjusted with the Constitutional Charter. In that sense, the lack of any mention of control of the security system in the Defence Act is unsurprising, even the internal control and inspection – expect provisions on the competences of the Federal Ministry of Defence where these functions are mentioned but are not regulated in detail (in this manner it was left to the bylaws and the will of the executive power to (non)apply them). The Yugoslav Army Act³⁴ does not prescribe any provision on external control of any kind.

The draft Defence Act and draft Army Act of Serbia and Montenegro by the Ministry of Defence from 1992 were prepared 12 years after the passing of statutes still in force – the Defence Act and the Yugoslav Army Act. In terms of the democratic and civilian control of the defence system there was little progress from their predecessors. Democratic and civilian control is mentioned only in one article of the draft Defence Act within the competence of the National Assembly of Serbia and Montenegro (Article 108). With the exception of this, there is no trace of any similar provision and this is fully in accordance with the militant views of the author of the text³⁵.

The draft Army Act of Serbia and Montenegro proclaims the democratic and civilian control of the army in Article 2 but it does not elaborate on this issue further in the text. It is interesting to mention that the draft initially contained very relevant provisions on the Defence Inspectorate which represents the main body of the internal control of the army. However, these provisions were deleted in the final version and they were replaced by the provisions stipulating that the regulations on the Inspectorate will be passed by the Minister of Defence.

The security services of FRY (two services within the Ministry of Defence and two within the Foreign Affairs) were regulated for the first time by the Security Service Act of FRY³⁶ passed in 2002 after the democratic changes. Although this was a step forward (anyhow it is better than a lack of legislation regulating this issue) the Act established a firm control over the work of the services. The accent is placed on two aspects of the control: parliamentary control through the Commission for Control of Security Services and internal control through the General Inspectorate for the Federal Government. Besides these two forms of control there was a statutory obligation to submit to the government

³³ Official journal of FRY, No. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/2002

³⁴ Official journal of FRY, No. 43/94, 28/96, 44/99, 74/99, 3/2002 and 37/2002 and Official Journal of Serbia and Montenegro, No. 7/2005

³⁵ See complete comments of the Institute of Comparative Law on the Draft Defence Act from 2005 in: Mario Reljanović, *Comments to Draft Defence Act*, Yugoslav Law 1/2005, Institute of Comparative Law, Belgrade, 2005, pp. 13-31.

³⁶ Official journal of FRY, No. 37/2002 and Official Journal of Serbia and Montenegro, No. 17/2004

and the commission as well as the possibility of constitutional appeal of an individual who believes that his or her rights were violated by the security services. This system was envisioned as a modern and progressive form of supervision. However, the statute has many gaps and unfinished provisions while extensive competences were vested in the services. Bearing in mind the fact that the Commission for Control of Security Services, composed of members of parliament, was relatively uninterested in its role in the functioning of the system of control, it is unsurprising that the services were excluded from the whole system. They acted upon their own discretion and very often defended interests that were contrary to the interests of the state and closer to the interests of the criminal structures in Serbia³⁷. However, this act will remain important by the fact that modestly and partially it did introduce a system of democratic and civilian control in the defence system.

The draft Security Services Act of Serbia and Montenegro from 2005 does not represent a further move towards the establishment of control of security services. On the contrary, by following the structure of the existing statute the draft practically entailed the harmonisation with the Constitutional Charter which was passed in the meantime. At the same time, it additionally extended the already significant competences of the member of the service, some of which directly infringe on the basic rights of citizens. Simultaneously, it keeps the same model of control through the Commission for Control of Security Services although this form of control proved ineffective in practice. Due to these reasons the draft did not sustain public debate and it was withdrawn from further procedure³⁸.

By following the elements of civilian control the most critical points of its application in Serbia may be observed:

Transparency of the defence budget is nominal. In this respect, a significant role is given to state authorities above all the Ministry of Finance, which must tighten the criteria of the preparation of the defence budget in order to be acceptable for the justification of expenditures. The new Defence Act must define the competences of financial and budget inspection which would control the budget expenditures in the same way as other state authorities and enable the revision by a civilian, independent and professional body at the end of the fiscal year.

There is no control of the security services. The existing Security Services Act of FRY was inherited as well as problems created by the action of the security services in the manner of being 'a state within a state'. Therefore the action of services must be restricted in several ways: by better quality statute, by classification of confidential data act, and finally by parliamentary control and control through the Ombudsman for Defence Issues.

³⁷ More details on the fragility of the system of control prescribed by this Act: Mario Reljanović, *Vojna tajna u nacionalnom zakonodavstvu i praksi*, in Protection of Persona: Data and Confidential Data, Fond for Open Society, Belgrade, 2005, pp. 133-153.

³⁸ More about Criticism of Draft Act: Mario Reljanović, *op.cit.* and Dragan Prlja, *Comments On Proposal of SM Security Services Act*, Yugoslav Law 1/2005, Institute of Comparative Law, Belgrade, 2005, pp. 51-59.

Strengthening of the external control is inevitable. This control does not mean an additional pressure on the members of the defence system but an additional protection of their rights, as well as a better guarantee of protection of citizens' rights in their dealings with bodies and institutions of the defence system.

Protection of human rights of members of the defence system is minimal. This is unacceptable since the readiness of the armed and security forces and their quality of work is endangered. Human rights and defence of the country were for a long time mutually exclusive but times have changed and there is no reason why people in the defence system would be considered as second class citizens, deprived of the most basic rights. At the same time, in this way the defence system would be more attractive for those who wish to have a professional career within it. In that sense, certain statutory amendments should be passed, above all in the Defence Act and the Army Act, as well as in a series of bylaws. Moreover, the rights of individuals who are not members of the defence system in the strict sense of that word must be better protected, but may become members of the defence system in exceptional circumstances (notably provisions on mobilisation, military call up and confiscation measures). The openness of certain parts of the defence system towards civil society varies. The army was most successful in this and the rejection of isolation and openness to the non-governmental sector was particularly visible. However, there are still tendencies to do certain things without the participation of the public and very often expert assistance is rejected as it comes from outside or offers of this assistance are ignored. The openness towards other governmental and non-governmental organisations and institutions is not an obligation prescribed by standard rules. It must be considered as capacity building of the new perception of the place and role of the defence system in society, as a consequence of acceptance of new views and successful implementation of reforms.

If we would follow the division between types of democratic civilian control we would conclude that the defence system of Serbia lacks the following:

In respect of parliamentary control, stronger committees focused certain aspects of the defence system are lacking. Instead of the current Committee for Defence and Security, three other committees are necessary: for defence, for security and for security services. The work and competences of their members must be extensive in respect of the issues they deal with. No segment of the defence system in that respect should refuse the submission of required information regardless of the level of their confidentiality (members of the committees have the obligation to keep secrets; committees should be given powers to establish commissions which would investigate certain issues; committees would have powers to pass guidelines which would be on the agenda of the session of the National Assembly. Significant changes must be made in respect to prevention of obstruction of work of the committees; thus in respect of competences for scheduling the sessions of the committees, system of voting, quorum etc. The work of committees would, by rule, be public, expect in exceptional circumstances when a qualified majority of the members of the committee decide otherwise.

Precise competences as well as division of competences in accordance with the general division of executive power between the government and the president contribute to a great extent towards the destabilisation of the system. The government and the President must perform control above all by performing their powers for passing the most general acts concerning the defence system. The government also performs control through political accountability of the person at the head of the defence system (the Minister of Defence who must be a civilian).

Judicial control of the defence system lost its particularity by the abolition of military courts. The pending files regarding military law are treated in the same way as other civilian files. However, the judicial control in the sense of the reform of the defence system must be approached in a different manner; by establishing judicial protection in greater scope. Employment relationship, protection of human rights, damages are amongst several fields that are not regulated in a manner that provides adequate control of the judiciary over the acts of defence system bodies. The possibility of initiating an administrative dispute is excluded in almost all cases. Very often the second instance procedure does not guarantee partiality and protection since in the first and second instance procedure, officers within the same unit decide (the immediate superior in the first and the head of the unit in the second instance). The judicial control has to be specially reinforced in relation to 'military custody' which is actually summed up as a military prison and punished soldiers who may be punished with 60 days of custody do not have any guaranteed protection in the procedure of pronouncing a sentence.

The public control of the defence system of Serbia is not at an adequate level, which is demonstrated by numerous scandals in recent years. However, in comparison to other forms of control it may be noted that the progress made in this area of control was significant and that the cooperation with civilian institutions, although modestly developed, has a perspective. The ministry of defence undertakes steps for further opening towards society and thus the overall analysis must be positive, primarily because of the expression of the aspiration for transparency.

In regard to the special forms of control, a sufficient amount was said about the role and importance of civilian inspections in the system of defence. Further amendments must follow in this direction. However, what is undoubtedly most important about this form of control is the introduction of ombudsman for defence issues which is colloquially called the 'military ombudsman'. There are different models of military ombudsman but the most efficient and the most independent is a parliamentary ombudsman with substantial powers, such as the one in Germany. Amendments of the Defence Act in the part that deals with democratic and civilian control should focus on the introduction of this institution which is for the moment the only true guarantor of independent control of the defence system.

Др Јован Ћирић*

ЉУДСКА ПРАВА ПРИПАДНИКА ВОЈСКЕ

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Занимљиво је да проблематика људских права припадника војске, нарочито код нас није углавном, са ретким изузецима, била предмет под-робнијих и дубљих анализа и нарочито не неких критичких опсервација. Као да се полазило од једног традиционално-патријархалног начина размишљања да је војничко само то да слуша, да не размишља много и да бес-поговорно извршава наређења својих претпостављених. Као да је војник био у ствари само број и ништа више, никакво људско биће са својим патњама и страдањима, проблемима и страховима, а камоли неким људским правима. Такво бирократско гледање на ствари,¹ пре или касније се заиста своди на размишљање у једном ремарковском стилу, које у потпуности занемарује човека и бива крајње нехумано.² Овакво поимање ствари било је карактеристично, а вероватно још код многих и за многе јесте карактеристично. упркос томе што су се употребљавале различите флоскуле о народној војсци, о јединству народа и његове војске. Да ли је сада дошао тренутак да се на проблеме војске и људских права припадника војске гледа нешто другачије, мање бирократски, а више хуманистички? Оптимиста би наравно ту имао потврдан одговор, а ми, не желећи да личимо на Волтеровог

* Виши научни сарадник Института за упоредно право

¹ По природи ствари свака војска је једна од најбирократизованијих друштвених институција, а опет по природи ствари, у бирократским друштвеним институцијама, односима и начину размишљања, нема много места за размишљања и „губљење времена“ на нека питања, као што су питања људских права.

² Сетимо се само чувеног Ремарковог романа, вероватно најпотресније и најјаче критике рата и милитаризма уопште – „На Западу ништа ново“. Док на фронту људи гину, падају као снопље, у команду стижу штурми, бирократски извештаји да се не догађа ништа ново.