

УДК:
355.01+351.74]:342.53

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW

Година (XXII) IX, vol=24

Бр. 2 / 2010.

стр. 147-168.

*Миле Ракић**

Институт за политичке студије, Београд

НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ И ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА**

Сажетак

Парламенти у савремено конципираним и изграђеним државама имају велику улогу и одговорност у процесима цивилне демократске контроле укључујући, између осталог, и контролу доношења Закона о одбрани и безбедности, именовања или разрешења одређених руководећих лица, утврђивање расхода и одобравања буџета за одбрану и безбедност итд. Сама природа и динамика сектора безбедности представља прави изазов за делотворну парламентарну контролу. Разноликост често веома техничких питања, знатна величина и комплексна организација субјеката безбедности, закони о тајнама, правила и процедуре умногоме отежавају парламентарцима да делотворно раде осим уколико су у стању спровести независно истраживање и имати своју стручност, независну од других. Парламентарна контрола над системом безбедности чини централни организациони принцип у државама у којима су методе вршења власти у складу са демократском праксом. На Парламент се гледа као на мање адекватну институцију за бављењем питањима везаним за националну безбедност државе, а нарочито због временски релативно дуге процедуре одлучивања и немања најчешће потпуног увида у све релевантне податке као и због недостатка стручног

* Научни сарадник, ИПС Београд

** Овај текст је рађен у оквиру пројекта: “Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији”. (149057Д) финансиран од стране Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије.

(компетентног) кадра за проблематику из ове области.

Кључне речи: национална безбедност, парламент, контрола, демократија, партија

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Један од најјаснијих облика положаја безбедности у систему друштвених односа манифестује се у постојању система националне безбедности. Познато је да је демократија присутна у оним системима у којима влада јасна супремација политике над системом безбедности, прецизније речено, над субјектима система безбедности. Уколико је реч, на пример, о војној или полицијској држави онда су из самог назива јасни улога и положај полиције и војске у систему друштвених односа. У тако уређеним унутрашњим државним односима не може се говорити о демократској држави. Полицијска или војна држава представља по својој суштини негацију демократије.

Међутим, уколико је реч о државној полицији или војсци не можемо тврдити да је она гарант опстанка државе. У сврху правилног разумевања наведеног проблема изграђен је посебан категоријално-појмовни апарат, посебан инструментариј. Класични либерализам који је настао у САД-у и у учењима неких идеолога Француске револуције, у војсци види институцију која, пре свега, прети слободи и демократији. Практични постулат овога схватања јесте: социјална и политичка изолација субјеката безбедности, максимално смањење војног буџета и броја професионалних војних лица., односно грађанске милиције.

На научно-теоријском плану Х. Спенсер конципира дихотомну поделу друштва на милитаристичка и индустријска. Основни принцип организације милитаристичких јесте принуда, а индустријских кооперација. Спенсер прва назива ауторитарна, а друга демократска друштва.¹⁾

Алексис де Токвил верује да ће се цивилизоване нације све мање оријентисати на рат тј. показивати све мању жељу и потребу да се њиме решавају међународни спорови у зависности од степена развијености демократије. Пракса савременог и модерног доба очигледно демантује оваква очекивања. Цивилизоване нације, ка-

1) H. Spencer: The Military and industrial Society, Studies from Psychology, Sociology and Anthropology, London, 1964.

ко их Токвил назива, непосредно не воде рат, оне користе друге нације као средство којим остварују ратне циљеве развијених. За Токвила демократија, с једне, и стајаћа војска и рат, с друге стране, су антиподи.²⁾

Харолд Ласвел поставља и преиспитује чувену тезу о „гарнизонској држави“ у којој су специјалисти за примену насиља најмоћнија група. Идејни следбеници наведених аутора указују на антидемократске тенденције и последице интервенције војске у друштвеном животу. Професионалне војнике називају „челичним хирурзима“, „наоружаним бирократама“.³⁾

Са друге стране, милитаристи перманентно потцењују демократију и нападају њене институције. Милитаристи високо вреднују и цене структурална и организациона својства војне и полицијске организације и препоручују их целокупном друштву и при томе испољавају изразито негативан став према политици и политичарима. Политику оцењују као себичну и штетну активност, прљаву и за племенитог човека несигурну игру. Политичаре сматрају нестручним, површним, корумпираним сплеткарошима.

Супротно овим одликама политичара, „у војничкој части постоји лукобран који не попушта пред конфузијама мишљења“. (Де Гол)

Тамо где је бирократизација друштва достигла широке размере, ишчезавају широки антагонизми између цивила и професионалних војника. Долази до симбиозе њихових интереса, тако да мешовите полицијско-војно-цивилне групе постају доминантне, конституишући систем односа који поуздано разара темеље демократског друштва и његових институција. Модерни цезаризам постоји, најчешће без Цезара. У почетку он је војни затим цивилно-војни и коначно полицијски.

НЕУЖНОСТ ПОЛИТИЧКЕ КОНТРОЛЕ СУБЈЕКТА БЕЗБЕДНОСТИ

Чињеница је да у савременом друштву постоје многобројне институције и организације које имају значајну улогу у политичким односима и процесима, као што су: политичке партије, еко-

2) А. Touckuevill: *On war, Society and the Military*, London, 1964.

3) H.D. Lasswell: *The Garison State, The American Journal of Sociology*, New York, 1941.

номске институције, религиозне, васпитно-образовне и друге установе.

У њиховом постојању и друштвеном деловању нико не види посебне проблеме нити посебне политичке премисе. Међутим, такав случај није са субјектима система безбедности и њиховом организацијом.

Кроз целу историју учешће полиције, а нарочито војске је сматрано опасним феноменом. Историјска искуства, суштина војне и полицијске организације и природа њихове делатности (могућност употребе оружане силе – принуде) су сасвим довољни разлози за страх и сумњу и подозрење од политичког деловања војске и полиције (субјеката система безбедности).

По својој организацији, структури и природи делатности војска и полиција су институције организоване за вођење оружане борбе и извојевање победе у рату, односно за борбу против криминала и свих других облика угрожавања безбедности. Оне због тога располажу значајном количином технике и оружја, хијерархијски су уређене и са строгом дисциплином, субординацијом, као и са специфичним и од друштва аутономним системом комуницирања. Оваква њихова суштина даје им могућност драстичног мењања карактера политичких односа и процеса не само у једној држави.

Нарочито војску и полицију, за разлику од других друштвених институција, прате и одређене емоционалне асоцијације од стране становништва.

Захваљујући њима полиција, а нарочито војска може да ужива политички и морални престиж. Војне врлине, посебно у рату, као што су: храброст, самопожртвовање, патриотизам, скромност су вредности достојне поштовања у свакој држави и у сваком народу који држи до свога угледа и до своје историје, традиције, културе итд. Ниједна организација као полиција и војска не посвећују толико пажње развоју кохезије на макро и микро плану и не јача солидарност чланова организације.

Када су све особине полиције и војске довољно развијене оне имају велику предност у односу на остале организације и институције у држави, као потенцијални политички фактор. Због тога је присутан страх и подозрење од њене политичке улоге самостално или групно. Онај ко управља и располаже војном силом, полицијом, судством, царином итд. може у датим оквирима пресудно

утицати на дистрибуцију и редистрибуцију политичке моћи. Међутим, управо због опасности од могућег конституисања друштва или његовог дела на структурним основама војне и полицијске организације, на њиховим принципима и систему вредности, произилази потреба демократске (цивилне) контроле, пре свега, војске и полиције.

Циљ контроле војске и полиције јесте да се исте учине одговорним и легалним органима државе, са једне стране, и обезбеди њихова ефикасност, са друге стране. Из досадашњег искуства се недвосмислено може закључити да до сада није било лако постићи ни једно ни друго.

Уколико не постоји цивилна контрола, или је иста неефикасна онда се јавља преторијанизам.⁴⁾ Цивилна контрола војске и полиције постоји онда када се официрски кор у потпуности потчињава цивилном шефу цивилне власти (председнику, министру нпр.) Положај полиције и војске у држави уређује се уставом, односно законом сваке државе.

Међутим, проблем се уочава у условима када између цивилних и војних управљача не постоје битне социјалне разлике. Тада не постоје било какви озбиљни конфликти међу њима, па ни војна, односно полицијска интервенција најчешће не фигурише чак ни као хипотетика.

Први модел цивилне контроле војске заснивао се на одсуству цивилно-војних разлика. У европским монархијама у којима је аристократија истовремено сачињавала и војну и цивилну елиту интереси једних и других нису били суштински различити ни онда када су војни или полицијски послови персонално раздвојени. Официри и цивилни управљачи су потицали из аристократског сталежа. Обично су племићке породице држале државну управу, војску и цркву и на веома ефикасан начин су разрешавале све спорове.

У савременим условима оваква врста контроле полиције и војске се може означити као неефикасна из разлога што се цивилне и војне елите много разликују у низу обележја, почев од социјалног порекла, образовања, социјалних ставова и вредности, интереса, стручности итд.

4) Реч преторијанизам долази од речи претор (латинска реч – прае-ире – претходити, прае-итор, праеотр, старешина, претпостављени, код Римљана заповедник војске). Преторијанизам значи владавину војника, владавину војске.

У савремено доба у неким државама се уводи тип тоталне контроле војне организације кроз политизацију и идеологизацију војске. Основ покорности (привржености) у овом случају јесте идеологија и систем вредности владајуће политичке партије. Кроз целокупну војну каријеру официра и у току служења војног рока војника (како је то до сада било) строго се усмерава процес интензивног политичког и идеолошког обликовања полиције и војске. Потенцијални сукоби и њихови извори се елиминишу подударношћу политичких и идеолошких ставова владајућих цивилних група и војних и полицијских лица. За социјалну промоцију официра, поред стручности, пресудан критеријум је прихватање ортодоксних политичких идеја и идеолошких вредности. Оваква контрола војске је примењивана у системима са личном диктатуром и високоцентрализованим једнопартијским системом.

Цивилна контрола је потпуна, али то није контрола цивилних и демократских органа и институција.

Овакав модел цивилне контроле полиције и војске је непримењив у демократском вишепартијском политичком систему. Међутим, и у демократски уређеним односима, односно државама могу се јавити знатне аномалије када се ради о демократској (цивилној) контроли области националне безбедности.

ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТСКЕ И ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ

Чини се да у догледно време неће постојати само једна војска одговорна за стање целокупне међународне безбедности из више разлога. Један од њих је због егзистирања различитих интереса и стандарда друштва и држава.

Такође, на међународном нивоу за сада не постоје договорени стандарди који се односе на област Парламентарне контроле националног система безбедности због односа према овом питању које се традиционално сматра као питање које задира у домен државног суверенитета. Међутим, постоје одређени стандарди на регионалном нивоу, као што је нпр. ОСЦЕ-ов Кодекс понашања.⁵⁾

Такође, постоје и одређени принципи којима се регулишу демократски цивилно-војни односи:

5) ОСЦЕ-ов кодекс понашања у политичко-војним аспектима безбедности (1994) www.osce.org

Држава је једини оквир у друштву који има легитиман монопол над употребом силе, а службе безбедности су одговорне легитимним демократским органима власти;

Парламент је суверен и њему је извршна власт одговорна за утврђивање, примену и преглед безбедносне и одбрамбене политике;

Парламент има јединствену уставну улогу у смислу одобравања и ревизије трошкова одбране и безбедности;

Парламент има основну улогу у смислу проглашавања и укидања ванредног или ратног стања;

Принципи добре управе и владавина права се односе на све гране власти па тако и на област безбедности;

Субјекти система безбедности имају појединачну одговорност пред судовима у случајевима кршења домаћих или међународних закона;

Организације система безбедности су политички неутралне.

МОДЕЛИ ДЕМОКРАТСКЕ КОНТРОЛЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Промене у међународним односима, после Другог светског рата и периода тзв „хладног рата“ са аспекта јачања, пре свега у сфери безбедности, у односима међу државама, у оквиру демократске социјалне мисли, артикулишу се најчешће два основна модела безбедносног (војног) организовања и цивилно-безбедносних односа:

Концепт апсолутне аутономне војне професије, изоловане од друштва цивилним институцијама државе - њена искључива улога је да се бави питањима што ефикаснијег безбедносно-војног деловања ради постизања победоносног циља у рату и оружаног борби, односно у борби против свих облика угрожавања безбедности независно од других невојних размишљања.

Концепт стварања политички осетљиве војне професије која је интегрисана у друштво - њена улога је рационална употреба силе у стварању пожељних међународних односа.⁶⁾

6) Детаљније су о томе писали S. Huntington и M. Janowitz у S. Huntington: „Војска и држава“ и „Политика цивилно-војних односа“ ,Харвард универзитет 1957.

M. Janowitz: „Професионална војска“, *Социјални и политички портрет*, 1961.

Према првом моделу, изражена је дихотомија на цивилну и безбедносну (војну) сферу; војска се налази у изражено подређеном положају. Политика је циљна а војска чисто инструментална.

Други концепт политичке осетљиве безбедносно-војне професије интегрисане у друштву је знатно занимљивији јер војну професију не третира као статичку, већ као динамичну бирократску организацију. Дакле, њена обележја нису вечна и непромењива.

Први концепт подразумева професионално (службено) лице безбедности- машину, робота који је без душе спреман да без размишљања учествује у борби и погине за идеале и циљеве и онда када они нису његови.

Други концепт истиче потребу прилагођавања организовања и функционисања безбедности новим безбедносним изазовима, што представља нови концепт.

У савременим условима субјекти безбедности, а нарочито професионални припадници војске и полиције се суочавају са многобројним проблемима и дилемама које морају превазићи или живети с њима. Данас је сасвим јасно да нпр. војна организација, пре свега у демократским развијеним и економски јаким државама, добија улогу модерне силе у функцији одржавања или стварања пожељних међународних односа.

Ова трансформација је последица великих социјалних и техничко-технолошких промена у другој половини 20. века. Овим променама су захваћени сви аспекти професија у области безбедности, а нарочито војне организације, а нарочито војни и полицијски ауторитет, обележја ове сруке, регрутовање и школовање официра, политичка едукација, индоктринација и њихов однос према политичкој сфери.

Објективно сагледавајући примећује се смањење разлика између цивилних и војних занимања. Традиционално схваћен ратник преобразио се у безбедносно-војног менаџера, а војна професија као целина постала је слична бирократским невојним организацијама.

Ова тенденција „изједначавања“ безбедносне и цивилне професије и начини функционисања безбедносних и других бирократских организација сасвим сигурно има лимитирану проходност (трајање). То не дозвољава специфичност безбедносног организовања, послова, активности итд. Због тога би се могло казати да

ефикасност безбедносног организовања у модерно време зависи од успостављања и одржавања равнотеже између безбедносне технологије и менаџера безбедности. Данас руковођење и командовање у систему безбедности подразумева употребу најсавременијих знања из области управљања и менаџмента.⁷⁾

УЛОГА ПАРЛАМЕНТА У ДОНОШЕЊУ ПОЛИТИКЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Бивши француски премијер Жорж Клеменсо (Georges Clemenceau) је изјавио да је „рат исувише преозбиљна ствар да би се поверила војсци“. Ова изјава подсећа на то да у демократском друштву представници грађана имају врховну власт и ниједан државни сектор не би смео бити искључен из њихове контроле. Држава без парламентарне контроле над својим сектором безбедности, нарочито над војском и полицијом, би се у најбољем случају требала оценити као недовршена демократија или демократија у стварању.

Предлагачи, а нарочито доносиоци одлука у демократској држави су изложени многобројној и разноврсној проблематици приликом предлагања и усвајања политике националне безбедности. Такође, Роберт Дал угледни амерички научник истиче да је најчвршћи и најконстантнији проблем политике избегавање аутократске владавине“ (Роберт А. Дал)

Међутим овоме треба додати и егзистирајуће чињенице да се проблеми везани за усвајање одлука у области националне безбедности умножавају у случајевима када не постоји национални политички консензус о кључним питањима безбедности државе и њених грађана.. Потребна за консензусом се најчешће експонира када се ради о кључним политичким документима, као што је нпр. Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране, Доктрина безбедности и одбране и сл. Република Србија је тек недавно (октобра 2009. године) добила Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране. Међутим, чињеница је да се многа документа од изузетног значаја усвајају или одбацују са „тесним бројем“ гласова у Парламенту, односно бројем гласова посланика који чине тзв. владајућу већину у парламенту. Познато је такође да се ради о представницима политичких партија па се отуда и намеће питање

7) О улози одговорности у ефикасности организације, па тако и безбедносног организовања, детаљније у: П. Дрикер: „Посткапиталистичко друштво, Пословни систем „Грмеч“, Привредни преглед, Београд 1995.

на основу чега се води политика националне безбедности. Да ли је то на основу жеља, намера и интереса програма (политичких) владајућих партија или се то ради на основу нечега другог?

ОвOME треба додати и чињеницу да нема јединственог (препорученог) модела организовања система националне безбедности који би могао послужити као узор при изградњи или редеофинисању националног система безбедности због чега су предлози партија или њихових лидера најчешће одлучујући у конципирању и изградњи националног система безбедности.

Такође, природно је да свака држава конципира, гради и уређује сопствени модел националне безбедности у складу са својим могућностима, потребама итд.. При томе је важно истаћи да се услови изградње националне безбедности најчешће разликују од државе до државе. Поједине државе су своју безбедност оствариле вођењем одбрамбених ратова итд. Друштвено уређење у државама је различито што свакако има утицаја на обликовање система националне безбедности. Због различитих друштвених уређења у државама, при чему је најзначајније да ли је држава демократска или не, различито се врши демократска (цивилна) контрола над системом националне безбедности.

За изградњу савременог система безбедности данас, али и у будуће, од изузетног значаја је повезаност са системима безбедности других држава при чему је свакако актуелна потреба и могућност интегрисања у нпр. регионални систем безбедности. У изградњи националног система безбедности свака држава има сопствено искуство и традицију. Будућност државе, а нарочито са аспекта безбедности такође највише зависи од перцепције становништва, односно његове улоге (развијености демократије), обавештености, образованости итд. у погледу значаја и односа према безбедности. Код нас недвосмислено постоји нејединство па и анимозитети међу политичким партијама па тако и међу становништвом, по многим питањима будућег развоја земље. Идентичан је приступ и по питању система националне безбедности. Најчешће супротстављена мишљења су везана за приступање наше земље НАТО-у, Партнерству за мир, у вези потребе слања припадника војске на ратишта у друге државе итд. Осим тога, Србија је данас „реформом војске“ разоружана, сервилношћу политичара спутана, од странаца контролисана, а од домаћих тајкуна економски ојађена, партократском владавином деморалисана, односно има релативно мало

могућности да се за своје интересе сама избори „тврдом моћи“. То не значи да се озбиљна политика не може водити без јаких војних и дипломатских ресурса које ми данас немамо, а на жалост и оно што имамо најчешће није у функцији националне политике па тако и националне безбедности. Чини се да су наше војне, безбедносне и дипломатске институције у функцији националне политике других држава и њихове националне безбедности, а нарочито САД. Због ових супротности је и данас веома изражена проблематика везана подршци, пре свега, војске и односа према њој, развоју система безбедности и уопште националне безбедности Србије.

Међутим, оно што се не сме занемарити је чињеница, односно расположеност нашег становништва да традиционално подржава улогу и развој система безбедности и њених субјеката тј. војске, полиције итд.

Дакле, несумњиво је да постоје подељена мишљења по многим питањима која се односе на улогу, значај, задатке, и уопште перцепцију будућег развоја војске, полиције и целокупног система безбедности. Ово из разлога што се више него јасно могу уочити различити утицаји, учинци, намере итд. при недавном конципирању и изградњи (усвајању) Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране Републике Србије. Република Србија, тачније актуелни Министар одбране Републике Србије, реорганизацију састава војске наглашено веже за тзв. западне стандарде, при чему се даје до знања да Војска Србије треба да буде чланица НАТО-а и Партнерства за мир. Чињеница је да се при томе алудира на спремност Српске војске за учешће у оружаним интервенцијама, па и некој агресији ако затреба, које изводи и које ће НАТО и даље изводити. При томе се такође настоји изаћи у сусрет свим захтевима које запад, односно НАТО поставља пред нашу војску (смањивање броја војника под оружјем, смањивања квантитета наоружања итд.) Заборавља се при томе да је наша војска пре десет година водила оружану борбу у циљу одбране од НАТО агресије на нашу земљу. При томе се данас сви водећи српски официри проглашавају ратним злочинцима и истима се суди у Хагу док су нпр. сви официри који су се борили против наше војске проглашени херојима. Данас НАТО служи као главна оружана сила која има улогу верификовања отимања Космета од Србије и приморавања интеграције Северног дела Косовске Митровице Приштинским властима.

Сам процес стварања политике није у суштини механички проблем и бирократски процес већ представља веома динамичан процес који обилује многобројним и различитим интересима и тенденцијама. У њему се сусрећу спољашњи и унутрашњи утицаји при чему и једни и други врше одређене притиске у процесу доношења коначне одлуке.

Међутим, питања иманентна безбедности не налазе се само у односима државе и међународног окружења већ се њихов садржај огледа и кроз политичке односе државе.

Држава није недефинисана затворена заједница већ се у њој одвија веома динамичан политички живот. Сукоби идеја и интереса су нормалан свакодневни живот, сваке, а нарочито демократских држава. Обзиром да фактори који се налазе изван структура безбедности немају информације које имају доносиоци одлука, исти путем јавности веома често отварају одређене проблеме везане за националну безбедност који су понекад без већег значаја, али служе као средство политичке борбе унутар државе.

Данас је више него очигледно да се шири јавност у држави све мање пита када се ради о неким кључним питањима од значаја за националну безбедност. Сведоци смо да се нпр. грађанима онемогућава да се питају (путем референдума) о вољи за уласком у НАТО. Многобројна истраживања указују да знатно већи део становништва Србије не подржава чланство у НАТО-у. Још чудније је чињеница да већ поменути Министар о уласку у НАТО говори као о свршеној ствари иако је званична политика државног руководства – војна неутралност.

Дакле, заборавља се (намерно или не) да је домаћа политичка сцена једна од главних варијабли, али и индикатор процеса стварања политике националне безбедности и то не само што домаћи политички процеси избацују на површину мноштво различитих интереса, већ и зато што се заједно са нпр. системом одбране за прераспodelу државних интереса „такмиче“ и други државни ресурси.

Уколико се стварање политике националне (државне) безбедности врши само према унутрашњим факторима, који су носиоци различитих политичких интереса, таква политика постаје нерационална и неретко резултира нежељеним последицама.

Политика националне безбедности обухвата основне одлуке у вези са системом безбедности које утичу на спољну и унутрашњу безбедност државе и друштва.

Темељи се на датом прилазу безбедности, даје смернице за војну доктрину и утврђује се у оквиру међународних и регионалних споразума којима је држава евентуално приступила.

Обзиром на те чињенице и имајући на уму улогу Парламента да представља интересе и потребе грађана може се уочити неколико разлога због којих је неопходно учешће Парламента у утврђивању Стратегије националне безбедности и њено усвајање исте на демократски – транспарентан начин што је до сада испоштовано када се ради о процесу конципирања и усвајања Стратегије безбедности код нас.

Стратегија безбедности, без намере уласка у дубљу анализу исте, представља вредност и добробит за живот у држави њен опстанак итд. Тим пре се чини да није добро ни у будуће препустити да о њој одлучују само извршни органи који, истини за вољу, морају узети знатно учешће у њеној изradi.

Стратегија националне безбедности несумњиво оставља огроман утицај (последике) на будућу концепцију и уређење војске и уопште свих субјеката безбедности.

Стратегија националне безбедности у многоме утиче на материјалне трошкове, односно издвајања из буџета за функционисање система безбедности и њених субјеката.

Када је реч о Парламенту, дебата о политици националне безбедности је процес који се одвија кроз најчешће следеће фазе:

- утврђивање,
- одлучивање,
- реализацију и
- оцену исте.

Међутим, парламент најчешће добија информације од владе кроз:

- парламентарне дебате
- парламентарна питања од стране народних посланика и
- парламентарна истраживања

Од изузетне важности је да се процеси и остваривање ових фаза врши јавно и транспарентно у циљу постизања одговарајућег баланса између свих оних који на њега врше тј. имају било какав утицај, укључујући при томе и област безбедности, војно-индустријску област итд.

У свим фазама народни посланици би требало да користе механизме које им стоје на располагању, путем којих упознају извршну власт с проблемима из области безбедности и очекивањима јавности (постављање питања, захтеви, спровођење истраге, саслушања пред члановима Одбора за безбедност или одбрану, комуникација са министрима и другим владиним органима. Ово тим пре јер се у Народној скупштини Републике Србије често одлуке од великог значаја за националну безбедност не ретко доносе са „тесном већином“ гласова (често само један глас посланика чини већину у одлучивању у скупштини). Такође је не редак случај да Председник државе или министар одбране у парламенту изнесу своје мишљење и предлог по одређеним питањима везаним за националну одбрану земље или њену одбрану при чему се одмах приступа гласању (реализацији) по том предлогу итд.

Оно што је од значаја истаћи овом приликом јесте и чињеница да до данас није законски прецизиран начин финансирања политичких, па тако и оних парламентарних, странака. Неке политичке странке финансирају се добровољним прилозима које могу дати и „тајкуни“ повезани са иностраним партнерима, домаћа приватна предузећа која такође могу бити повезана са партнерима у иностранству итд. Све ово упућује на могућност да се кроз давање донација политичким партијама (ин)директно утиче на изградњу и функционисање националног система безбедности. Због тога је неопходна јача контрола свих оних како парламентарних тако и ванпарламентарних странака и страначких лидера који учествују или имају могућност утицања (контроле) изградње и функционисања система националне безбедности.

Да се Устав крши указује податак да је председник државе истовремено и председник политичке странке, а на крају и Врховни командант у држави.

Овлашћења парламента су регулисана Уставом државе што би у условима недемократског одлучивања по питању организације и функционисања области безбедности значило поред кршења демократских принципа и кршење устава. Сви парламенти немају иста

овлашћења у погледу система националне безбедности. Правила и праксе које су прихваћене и делотворне на једном месту су можда незамењиве или ирелевантне у некој другој држави.

Овлашћења представљају капацитет вршења утицаја на владине опције и понашање према колективној вољи и жељи становништва која се изражава у парламенту путем народних посланика.

Односи се такође и на могућност контроле над реализацијом циљева и постављених задатака у Стратегији националне безбедности и одбране, закона, одлука и коришћење буџета, онако како је одобрио парламент. Ова овлашћења су дефинисана не само у Уставу и законима него и у правилу парламентарне процедуре и традиције рада.

Ефикасна парламентарна контрола над националном безбедношћу захтева стручност и ресурсе унутар Парламента или оних који су му на располагању.

Парламентарне дебате о питањима безбедности дају кључну могућност размене мишљења и прикупљања основних информација у вези са чињеницама и планираним или предузетим владиним мерама. Ове дебате о безбедносној политици и питањима се могу одвијати неколико ситуација:

- након што извршне власти изнесу своје предлоге за годишњи буџет безбедности и одбране
- након поднесених извештаја ресорних министара
- када се разматра и усвајају владини програми који се утврђују најчешће после одржаних парламентарних избора
- када се разматра извештај државне ревизорске комисије
- када то захтева неко од конкретних питања која захтевају парламентарну дебату

Посланичка питања у парламенту о безбедносној проблематици су веома осетљива питања и често се посланицима ускраћују одговори на одређена питања од стране ресорних министара под изговором да се ради о информацији од државног значаја итд. Ово се може прихватити као чињеница, али не би смело бити стална пракса обзиром да се ради о народним посланицима и Народној скупштини. Ипак чињеница је да питања народних посланика најчешће:

- пружају члановима парламента могућност добијања одговора (правовремених и прецизних)
- помажу парламенту да контролишу примену закона о безбедности
- омогућава члановима опозиције да учествују у расправи око безбедности
- могу битно утицати на политички програм владе по питању безбедности итд.

У пракси се веома често наилази на ситуацију да се стручност унутар парламента ретко подудара са стручношћу Владе по питањима безбедности. Парламент има релативно малу апаратуру на коју може да се ослони у стручном смислу када је реч о националној безбедности. За разлику од парламента Влада се може „ослонити“ на Министарства безбедности, одбране, правосуђа, науке и др. која се баве директно или индиректно питањима безбедности.

Главни проблем често представља чињеница да се народни посланици у парламенту не ретко ослањају на информације које долазе управо од Владе или из министарстава иако се ради о оним институцијама чији рад управо парламент треба да контролише што у извесној мери представља парадокс.

Оваква ситуација постаје још сложенија ако се зна да су због природе посла институције безбедности и одбране доста затворене. Међутим, политичка воља народних посланика, представља основни услов за делотворну парламентарну контролу над националном безбедности.

Недостатак политичке воље при томе може бити проузрокован различитим факторима од којих су најчешћи:

- страначка дисциплина
- недостатак интересовања бирачког тела,
- забринутост за безбедност која иритира народне посланике,
- онемогућавање утицаја посланика у конструктивном раду онемогућавањем истом коришћење постојећих парламентарних механизма итд.

Обзиром да се ради о обавези из Устава и битној улози и потреби сваког народног посланика да се критички посвети намери и радњи извршне власти, парламентарни механизми су веома битни за остваривање предвиђених обавеза.

Ради се о парламентарним дебатама, посланичким питањима и интерпелацијама у вези са питањима безбедности те посебне парламентарне истраге. У том смислу су од изузетног значаја Одбори за безбедност и одбрану односно Одбор за контролу рада органа и институција које раде у области безбедности.⁸⁾

Чињеница је да је област безбедности веома комплексна па је неопходно да се што квалитетније разради структура Одбора и њен Правилник рада јер рад истих је најчешће од посебног значаја за Скупштину на коју чланови, односно извештаји ових Одбора могу имати одлучујући утицај.

Осим тога, парламентарна контрола над системом националне безбедности чини не само Одбор за безбедност већ се по потреби могу организовати и друга стручна тела.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Данас је сасвим евидентно да систем безбедности, пре свега, у развијеним и економски јаким земљама, добија незамењиву и све значајнију улогу, а нарочито њени субјекти - војска, полиција итд. Повећање значаја и улоге система безбедности и уопште области безбедности се дешава због функције коју има за одржавање и стварање пожељних међународних односа, али и односа унутар државе. Ова трансформација, односно развој савремене безбедности је последица великих социјалних и техничко-технолошких промена у другој половини Двадесетог века. Овим променама су захваћени сви аспекти војне и безбедносне професије и организације. Нова техничко-технолошка револуција је поред низа друштвених промена утицала и на смањење разлика између „војног“ и „цивилног“.

У условима социјалне хетерогености (класне, националне) социјално порекло субјеката безбедности постаје мање значајно као фактор обликовања њихових политичких погледа, него што су едукација, професионално искуство и лични ставови. Систем индоктринације детерминише политичку оријентацију знатно јаче у односу на било који други чинилац.

Савремена улога националне безбедности налаже да претња или употреба силе буду веома пажљиво усклађени са политичким циљевима који се желе остварити. Због тога политички и безбедно-

8) Рад ових Одбора регулисан је Пословником Скупштине Републике Србије као и избор њихових чланова.

сни чиниоци не могу бити разматрани независно једни од других на било ком нивоу безбедносног деловања. Из овога произилази да професионални припадник, али и други субјекти безбедности морају бити образовани и оспособљени за обављање професионалних задатака и разумевање политичких послова.

Прецизније речено, сви професионални субјекти у систему националне безбедности, пре свега, морају бити обучени за разумевање цивилне супремације. Међутим, чињеница је да професионални субјекти у систему националне безбедности, а нарочито, полиција, војска, правосудне институције, царина и др. субјекти не могу да одлучују сами о себи, без политичке одлуке.

Ово подразумева да војска и полиција, пре свега, подлежу политичким утицајима, односно контроли. Да би цивилна контрола над нпр. војском и полицијом била успешна и потпуна неопходно је да легислатива и егзекутива располажу информацијама и критеријумима за оцену ефикасности и спремности безбедносне организованости. Њихова је улога да формулишу стандарде и норме понашања обавезујуће за субјекте безбедности. Оне то не могу учинити ефикасно без професионалног образовања и оспособљавања. Из тога проистиче потреба сарадње субјеката безбедности и политичара.

У условима постојања „објективне цивилне контроле“ која се обезбеђује радикалном професионализацијом официјерског кора, официри су мотивисани само професионалном етиком. Историја указује да тај облик контроле може резултирати такозваном „само-изолованом“ или „изолованом“ државом.

У периоду нестабилног стања међународне безбедности може се десити да нпр. војни професионалци у спрези са цивилним (политичким) лидерима, преузму велику количину моћи, непримерену демократском друштву.

Због тога је неопходно конципирати и градити такав систем безбедности који искључује такве могућности „лидерског“ (партијског) утицаја јер је он компатибилан са традиционалним циљевима демократске политичке контроле. Услови у којима субјекти система безбедности, а пре свега професионални субјекти система безбедности, обављају своју дужност са осећањем самопоштовања и оданости демократским вредностима друштва, а друштво подстиче очување кода части и професионалне способности, систем

безбедности, његово уређење, организација и функционисање је подређено цивилној контроли.

У том смислу, деполитизација система безбедности, односно његових субјеката представља не дистанцирање од државне политике него дистанцирање о страначке (партијске) припадности и од страначких политика, прецизније речено појединих страначких лидера. Ово нарочито добија на значењу у условима када се заговара прелазак на професионалну војску.

Деполитизација не може да значи дистанцирање од политике националне безбедности. Субјекти безбедности су политизовани у мери у којој стручно мишљење утиче на дефинисање државне политике, пре свега спољне и одбрамбене.

Систем безбедности и субјекти у њему морају бити департизовани у смислу да не зависе ни од једне странке, а нарочито од лидера било које странке на политичкој сцени, него искључиво од државних институција.

У политички нестабилним системима, транзиционим периодима итд. у којима не постоји јасна и адекватна државна политика, пре свега на плану националне безбедности и њене одбране, могуће је политичко уплитање субјеката безбедности ради прихватања једне генералне политичке линије, што би националну безбедност увукло у борбу са антагонизираним центрима политичке моћи. Не прихватање ни једне генералне политичке линије, у том случају може да доведе до политичког осамостаљивања субјеката безбедности, а нарочито би у том смислу била значајна улога војске и полиције, који би могли добити улогу арбитра између антагонизираних фактора политичке моћи у држави.

ЗАКЉУЧАК

Демократска контрола над системом безбедности може бити ефикасна само ако је јавност упозната са основним питањима која су предмет дебате на нивоу Парламента. Ефикасност јавног комуницирања у вези са питањима националне безбедности зависи и од тачности информација које Влада и Парламент приказују јавности. Парламент би требало да има посебан интерес за квалитет информација које се презентују јавности како би она била у стању схватити и исход процеса одлучивања у Парламенту. Како се ради о уставној обавези и битном задатку сваке скупштинске партије, односно сваког народног посланика у њој неопходно је да се

исти критички осврне на намере и радње извршних власти, односно на улогу, организацију и функционисање система безбедности и нарочито професионалних субјеката у њој – војске и полиције. Неопходно је и да српска политика која се утврђује у Народној скупштини, буде усклађена са српском традицијом и историјским искуством с једне, и малим маневарским простором који данас има наша земља. Парламентарни механизми су при томе од изузетне важности за ефикасно доношење одлука и остваривање задатака, а нарочито због спречавања партократије и лидерског одлучивања по питањима од интереса за националну безбедност државе.

Mile Rakic

NATIONAL SECURITY AND PARLIAMENTARIAN CONTROL

Summary

In the states that are established by principles of current age the Parliaments have a great role and responsibility in the processes of civil democratic control, including, among other things, a control of the Law on Defense, appointing and resolving certain officials, determination of expenditure and approval of the budget for defense and security, etc. Nature and dynamics of the Sector of Defense presents a challenge for an effective Parliamentarian control. Wide variety of some issues that are very technical by their nature, a great amount and complex organization of the subjects of defense, the laws on secret information, rules and procedures make effective work of the Parliamentarians very difficult, unless in case of their ability to make some independent research or, in regard to it, to have independent expertise knowledge themselves. The Parliamentarian control over the system of defense is a central organizational principle in the state whose methods of executive power are compatible with the principle of democratic practice. The Parliament is views as a less relevant institution for dealing with the issues regarding national defense of the state, in particular due to the reason of a relatively long time procedure of decision making and the reason of not having complete insight into all relevant data and not having experts (competent people) for the issues in this field.

Key Words: national defense, Parliament, control, democracy, party

ЛИТЕРАТУРА

- Huntington S.: „The Soldier and the State“ and „Politics of civil Military Relations“, Belknap Press, Harvard University, 1957.
- Janowitz M.: „The Professional Soldier“, A Social and Political Portrait Glencoe, Illinois, Free Press, 1960.
- Lasswell D. H.: „The Garison State“, *The American Journal of Sociology*, New York, 1941.
- Spencer H.: The Military and industrial Society, Studies from Psychologi, Sociology and Antropology, London, 1964.
- Touckuevill A.: *On war, Society and the Military*, London, 1964.
- Беблер А.: „On Military sociology in Yugoslavija“ (реферат са мађународног социолошког удружења) Минхен 1988. – вероватно са неког скупа - навести у оригиналу назив удружења и скупа.
- Вебер М.: *Привреда и друштво, том 1 и 2*, Просвета Београд 1976.
- Вуксановић Д.: *Стварање модерне српске војске*, СКЗ – ВИНЦ, Београд 1993.
- Гликсман А.: *Говор рата*, ВИНЦ, Београд, 1991.
- Дрикер П.: *Посткапиталистичко друштво*, Пословни систем „Грмеч“, Привредни преглед, Београд 1995.
- Екмечић М.: *Сусрет цивилизација и српски однос према Европи*, Нови Сад 1977.
- Милс Р.: *Елита власти*, Култура, Београд, 1964.
- Молнар Т.: *Либерална хегемонија*, СКЦ, Београд, 1996.
- *ОСЦЕ-ов кодекс понашања у политичко-војним аспектима безбедности (1994)* www.osce.org
- Поповић М.: *Проблеми друштвене структуре*, Београд, 1967.
- Симеуновић Д.: *Нови светски поредак и национална држава Огледи*, Београд, 1995.

Овај рад је примљен 26. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.