

---

## Demokratski nadzor nad oružanim snagama Zajednički denominatori – put prema uspostavi preciznijih mjerila kvalitete nadzora

---

TOMO RADIČEVIĆ\*

### *Sažetak*

Demokratski nadzor oružanih snaga važan je za razvoj demokracije u društvu te kvalitete i društvenog legitimiteta oružanih snaga, a na vanjskopolitičkom planu kao čimbenik mira, stabilnosti i sigurnosti. To je materija koja se razvija kroz različite pojavne oblike i zaslužuje kontinuirano analitičko praćenje i teorijsko uopćavanje. Jedan od važnih analitičkih i heurističkih alata predstavlja određivanje tzv. zajedničkih denominatora koji mogu poslužiti za komparativne analize stanja prakse u različitim državama, kao i “studije slučaja” u pojedinim državama. Također, sukladno njima mogu se oblikovati i uređivati praktičnopolitički odnosi. Ovaj rad predstavlja pokušaj njihovog autentičnog određivanja na temelju analize postojeće teorije i uopćavanja prakse razvijenih demokratskih država. Kao zajednički denominatori definirano je deset temeljnih načela, predmet, mehanizmi te čimbenici demokratskog nadzora. Kvaliteta odnosno uporabljivost i spoznajni domet uspostavljenog metodološkog modela moći će se dokazati tek kroz njegovu pragmatičku valorizaciju – analizom i ocjenama konkretnih stanja demokratskog nadzora u pojedinim državama odnosno grupama država.

*Ključne riječi:* demokratski nadzor oružanih snaga, civilno-vojni odnosi, obrambena politika

### *Uvod*

Demokratski nadzor oružanih snaga jedna je od trajno aktualnih političkih tema. Iako je ona, u temeljnom teorijskom smislu, već u velikoj mjeri apsolvirana, brojni izazovi i problemi u političkoj praksi zahtijevaju kontinuirano analitičko praćenje. Demokratski nadzor oružanih snaga je “živa

---

\* Dr. sc. Tomo Radičević je doktor političkih znanosti, načelnik Službe za obrambenu politiku i planiranje u Ministarstvu obrane Republike Hrvatske.



materija" čak i u najrazvijenijim demokratskim državama. Jednom uspostavljeni, temeljne institucije i odnosi stalno se moraju prilagođavati novim stanjima i izazovima koji nastaju kao posljedice procesa demokratskog razvoja pojedinih društava i cjelokupnih međunarodnih odnosa.

Među državama liberalne demokracije "zapadnog tipa" trenutno se može, kao dominantna, uočiti podjela na dvije grupe država s različitim stupnjem razvoja na polju demokratskog nadzora i ukupnih civilno-vojnih odnosa. Razvijene zapadne države već su apsolvirale izazove uređivanja temeljnih odnosa, te se kreću prema usavršavanju nijansi specifičnih demokratskih modela. U isto vrijeme, u tzv. "tranzicijskim državama", koje nose teško breme naslijeđenih komunističkih odnosa i mentaliteta, ova tematika je još uvijek na razini prepoznavanja, prihvaćanja te izgradnje i implementacije temeljnih komponenti. U jednoj i drugoj kategoriji država postoje različiti uzorci civilno-vojnih odnosa, što znači bogat izvor ideja i iskustava te zavalan predmet za kontinuirano istraživanje i analizu.

Teorija demokratskog nadzora oružanih snaga, kao dio šire teorije civilno-vojnih odnosa, vrlo je razvijena i opsežna, odnosno ima bogatu tradiciju. Ona je uspostavljena već u djelima "klasika" – S. P. Huntingtona i M. Janowitza – šezdesetih godina prošlog stoljeća.<sup>1</sup> Stoga ovaj rad nema pretenzije ulaziti u dublje teorijske rasprave o temi civilno-vojnih odnosa i demokratskog nadzora. On je težišno usmjeren prema definiranju pragmatički upotrebljivih kriterija i mjerila.

Kao što pokazuje praksa razvijenih demokratskih država, a o tome je već postignut i visok stupanj suglasnosti teoretičara – nema generalnog odnosno općeprihvatljivog rješenja demokratskog nadzora oružanih snaga. Posebno, nema "najboljeg modela" nadzora primjenjiva na sve zemlje. Svaka država mora – sukladno načelima svojeg ustavnog uređenja, te svojoj povijesti, kulturi i obilježjima političkog procesa – razviti svoj specifičan model. Međutim, dok se formalni oblici demokratskog nadzora mogu osjetno razlikovati, analize i teorijska uopćavanja prakse pokazuju kako postoje temeljni "zajednički denominatori" odnosno nazivnici koji su općeprihvatljivi – zato jer su zajednički demokratskom tipu društvenih odnosa. Njihovo identificiranje omogućuje izgradnju metodološkog modela, uključujući kriterije za komparativnu analizu stanja demokratskog nadzora u više država, ili za "studije slučaja".

Na temelju njih se može definirati skup pitanja, odnosno kriterija analize relevantnih za valorizaciju već ostvarenih praktičnih postignuća, ili oblikovanje novih.

1 Unatoč vrlo opsežnom opusu autora i radova koji su uslijedili nakon Huntingtonova ("Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations" -1957) i Janowitzeva ("The Professional Soldier: Social and Political Portret" – 1960) rada, može se konstatirati da ništa kapitalno novo nije otkriveno niti dodano teoriji civilno-vojnih odnosa i demokratskog nadzora oružanih snaga. Radilo se samo o modifikacijama, detaljnijim pojašnjenjima te preslaganju temeljnih teorijskih postavki.



Iako pojmovno prihvaćeni kao neupitni, skala zajedničkih denominatora još je uvijek otvoreno teorijsko i analitičko pitanje. Oni se različito tumače i klasificiraju kod suvremenih autora. Stoga ovaj rad predstavlja jedan od pokušaja uspostave autentične liste koja bi se mogla upotrijebiti u praktične svrhe. Riječ je, prije svega, o skupu načela koja su kompatibilna teoriji demokratskog nadzora, ali i praksi odnosa u najrazvijenijim demokratskim državama. U tu kategoriju svrstana su i potencijalno općeprihvatljiva rješenja o predmetu, mehanizmima i čimbenicima uspješne provedbe nadzora. Tekst koji slijedi pregled je rezultata analize nekih od teorijskih radova koji obrađuju ovu temu, kao i rezultata uopćavanja praktičnih iskustava.

### *Pojmovno određenje i važnost demokratskog nadzora oružanih snaga*

U pragmatičkoj političkoj komunikaciji, a ponegdje i u teorijskim raspravama, još uvijek se neprecizno i nedosljedno upotrebljavaju pojmovi "civilno-vojni odnosi", "demokratski nadzor oružanih snaga" i "civilni nadzor oružanih snaga". Ponekad se čak uzimaju kao sinonimi, što može izazvati nejasnoće i teškoće u komuniciranju, a pogotovo valorizacijama pragmatičkih stanja ovih varijabli u pojedinim zemljama. U ovom radu ti pojmovi koriste se u slijedećem značenju:

a) Izraz "**civilno-vojni odnosi**" u modernoj teoriji obuhvaća sve aspekte odnosa između OS (kao političke, socijalne i ekonomske institucije) i društva (kao legalno uređene zajednice ili političkog/socijalnog/etničkog pokreta) kojeg su one dio. Politička funkcija i pozicija vojske – koja odražava njihov odnos s institucijama i uzorcima političke moći u predmetnom društvu – čini jezgru civilno-vojnih odnosa. Oni, međutim, također uključuju druga pitanja kao što su: šire odnose vojske prema civilnom društvu, percepciju vojske od strane civilnog društva i njegov odnos prema vojsci, vojni etos o tome koje trebaju biti njene uloge, ekonomsku ulogu vojske i dr. U političkoj praksi postoje različiti oblici i stupnjevi razvijenosti demokratskih, te različiti oblici nedemokratskih država - političkih pokreta, snaga, subjekata i čimbenika. Budući da je u okviru svih njih moguće organiziranje određenih oružanih snaga (formacija), a tako i uspostava civilno-vojnih odnosa, heuristički je produktivno izrazu "civilno-vojni odnosi" pridodati pridjev "demokratski". Stoga, izraz "**demokratski civilno-vojni odnosi**" predstavlja model odnosa civilne i vojne komponente društva (države) koje ima atribute istinskih demokratskih odnosa.

b) Izrazi "civilni nadzor" i "demokratski nadzor" oružanih snaga često se koriste kao sinonimi, a ponekad se i spajaju u izraz "civilni demokratski nadzor". Takvi pristupi nisu prihvatljivi zbog najmanje dva razloga. Na



jednoj strani, bogata politička praksa pokazuje da je moguć izraziti "civilni nadzor", koji nije demokratski.<sup>2</sup> Na drugoj, i u okviru političke teorije i prakse može se potvrditi teza da nadzor vojske, ako je zaista demokratski<sup>3</sup> – ne može istodobno biti necivilni odnosno protucivilni. Zato je dovoljno govoriti o "**demokratskom nadzoru oružanih snaga**" jer taj pojam, i to neupitno, implicitno podrazumijeva da je on i civilni. Demokratski nadzor oružanih snaga u najužem i esencijalnom smislu podrazumijeva **podređivanje oružanih snaga** legitimnim tijelima političke vlasti. To znači da su sve važne odluke s područja obrane u nadležnosti institucija demokratske civilne vlasti, te da vojska nema aktivnu ulogu ni izravni utjecaj u politici, odnosno da u političkom procesu određenog društva nema elemenata odnosa militarizacije. Demokratski nadzor oružanih snaga podrazumijeva da su najviše vojne zapovjedne strukture odgovorne, u svim situacijama i aspektima organiziranja, uporabe i razvoja oružanih snaga, predstavnicima demokratski izabrane civilne vlasti. U širem smislu, "demokratski nadzor oružanih snaga" podrazumijeva i sudjelovanje u tom nadzoru svih ostalih političkih subjekata demokratskog društva – političkih stranaka, medija, nevladinih organizacija, znanstvenih institucija, građana pojedinaca i dr.

Demokratski nadzor oružanih snaga, kao esencijalna komponenta civilno-vojnih odnosa, važan je iz nekoliko razloga. Na unutarnjopolitičkoj razini, on je jedna od ključnih komponenti demokratskog razvoja države i društva, te utječe na društvenu stabilnost i kvalitetu obrambene sposobnosti države. Stoga njegovo poboljšanje, kao i njegovanje i razvijanje zdravih civilno-vojnih odnosa u cjelini, predstavlja jedan od stalnih i trajnih prijeko potrebnih uvjeta i kriterija razvoja demokratskog društva. Na vanjskopoliitičkoj razini, on je čimbenik izgradnje stabilnosti, sigurnosti i mira, te povjerenja i suradnje među državama. Naime, kvalitetan nadzor i zdravi civilno-vojni odnosi u državama pouzdana su brana njihovom konfliktnom i agresivnom ponašanju na međunarodnoj razini. Zbog takve važnosti, ta tema postala je jedno od temeljnih područja interesa i kriterija u procesu približavanja tranzicijskih država najvažnijim zapadnim sigurnosnim integracijama (posebno NATO i EU). Za same oružane snage, podvrgavanje pod kvalitetan demokratski nadzor predstavlja izvor društvenog legitimiteta, a time i svestrane potpore društva, bez koje ne bi mogle uspješno djelovati.

2 Izraziti su primjeri fašizam, komunizam, neke suvremene arapske srednjoistočne države ili bivši Miloševićev režim u SRJ.

3 Što znači da vojska ima ulogu instrumenta vlasti, a nije subjekt te vlasti – što bi vodilo u militarizam. To, također, znači da su vlast i društvo demokratski, odnosno da je vlast legitimna - izabrana slobodnom voljom što je moguće većeg kruga građana – te da pored takve vlasti u nadzoru vojske sudjeluju i svi drugi politički subjekti demokratskog društva.



## *Načela demokratskog nadzora*

Analiza postojeće teorije i prakse demokratskog nadzora oružanih snaga upućuje na mogućnost definiranja desetak temeljnih načela koja mogu poslužiti kao kriteriji i metodološko uporište za relevantnu analizu stanja i postignuća u pojedinim državama ili grupama država.

1) Demokratski nadzor podrazumijeva **aktivno upravljanje oružanim snagama od strane institucija demokratske vlasti** (ali i ostalih političkih subjekata) u njihovoj misiji potpore ostvarivanju interesa nacionalne sigurnosti. Sve institucije vlasti kojima je pravno regulirana nadležnost nadzora nad oružanim snagama, te odgovornost za nacionalnu obranu u cjelini, moraju donositi odgovorne odluke o tom pitanju. Stoga demokratski nadzor ne podrazumijeva, u sadržajnom smislu, samo jednostavno nadgledanje odnosno uvid u odluke i aktivnosti vojske od strane subjekata nadzora. On se, prije svega, mora sastojati u kompetentnom i odgovornom utjecaju na stanje i djelovanje oružanih snaga.<sup>4</sup> Tek u tom slučaju može se govoriti o aktivnom nasuprot pasivnom ili formalnom stanju nadzora.<sup>5</sup>

2) Demokratski nadzor podrazumijeva **političku neutralnost i neangažiranost vojske**. Jamstvo da će vojska izvršavati volju civilne vlasti – vojska koja posjeduje kudikamo veću snagu od te vlasti – predstavlja bitan i dugoročan izazov nadzora u demokratskom društvu<sup>6</sup>. Društvena pozicija vojske kao apolitičkog (ili bolje, politički neangažiranog) državnog službenika demokratske vlasti temeljni je element i kriterij demokratskog nadzora.

4 " ...Ne može se govoriti da imamo dobar demokratski nadzor ako država ima vojsku koja je u zbrci; nitko u vlasti stvarno ne zna koliko je bolničkih kreveta ekvivalent koštanja bojni tenkova, ili civilne vlasti ne mogu identificirati koliko se tenkova zahtijeva za obranu države", (C. Donnelly, "Defence Transformation in the New Democracies; A Framework for Tackling the Problem", "NATO Review" No. 1, January 1997., str. 18.).

5 Aktivni oblik nadzora može se usporediti s brigom roditelja nad djecom, pasivni s nadzorom zračnog prometa (usmjeren na sprječavanje katastrofe, ali izbjegava bilo kakve nalogodavne akcije), a formalni s kontrolom putovnica u zračnoj luci. (Usp., M. Carnovale, "NATO Partners and Allies: Civil-Military Relations and Democratic Control of the Armed Forces", PfP seminar, Bishkek, Kyrgyzstan, 1999. str. 4.).

6 Svjesno podvrgavanje organizacije koja raspolaže moćnim oružanim arsenalom civilnim vlastima predstavlja temeljni izazov i problem demokratskog nadzora. To je bila i jedna od centralnih tema najpoznatijih autora civilno-vojnim odnosima – Huntingtona i Janowitza – koji su izlaz tražili u vojnom profesionalizmu kao tzv. "internom" mehanizmu nadzora. Huntington je jačanje vojnog profesionalizma, na osnovi jasne podjele nadležnosti civila i vojnika te prepuštanje vojnicima autonomije u poslovima iz njihove nadležnosti, postavio kao ključnu varijablu koja će dovesti do političke neutralnosti i dobrovoljnog podvrgavanja vojske ("The Soldier and the State", str. 83-84.). Nasuprot Huntingtonu, M. Janowitz je isticao sklonost vojske prema politiziranosti i potrebu za većim civilnim nadzorom na puno više razina vojnih poslova. Glavna svrha civilnog nadzora treba biti razvijanje standarda i kriterija za evaluaciju vojnih postignuća i karakteristika. Umjesto Huntingtonovog statičkog, idealnog tipa profesionalizma, Janowitz je – kao osnovu za osiguranje civilnog nadzora – preporučio profesionalnu etiku proširenu s osjećajem za samopoštovanje i moralnu vrijednost. ("The Professional Soldier", str. 440.). Kasnije je uz ove esencijalne komponente teorija prepoznala i druge elemente kao što su zakoni, tradicija, integracija vojnika s civilnim institucijama i vrijednostima i dr.



Njena uloga mora biti ograničena na implementaciju policy izbora civilnog vodstva. Zato je nelegitimno svako njeno angažiranje u domaćoj politici, uključujući pokušaje igranja odlučujuće uloge u određivanju smjerova obrambene ili vanjske politike. Vojska treba braniti društvo i demokraciju, a ne težiti sudjelovanju u njihovom oblikovanju. Važno je istaknuti da, pored mogućnosti "penetracije" vojske u politiku – kao izraza njene želje za interveniranjem u političke procese – postoji i mogućnost njenog "uvlačenja" u politiku od strane samih političara. Kao i jednostrana intervencija vojske u politiku protivno volji civilne vlasti, njeno korištenje od strane civilnih političkih elita u njihovim međusobnim nadmetanjima i političkim konfliktima podjednako je neprimjereno demokratskim političkim odnosima. U takvim situacijama vojska se mora suočavati s teškim moralnim dilemama i političkim odlukama – o tome kojim političkim autoritetima treba biti lojalna – što slabi njenu funkcionalnu učinkovitost i potkopava vojni profesionalizam.

3) Priroda politike i spoznate opasnosti koncentracije političke vlasti i moći rezultirale su – i u teoriji i u praksi – općeprihvaćenim načelom podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku – kao jednim od temeljnih uvjeta razvoja demokracije. U praksi razvijenih demokratskih država je, kao daljnja operacionalizacija načela podjele vlasti, također usvojeno načelo "provjere i ravnoteže" ("check and balance"). Ta načela u potpunosti vrijede i za područje nadležnosti u nadzoru oružanih snaga. **Nadležnost upravljanja** oružanim snagama pribavlja veliku količinu političke moći i zato je dobro da ona bude **ravnomjerno podijeljena na više institucija demokratske vlasti, među kojima je uspostavljen odnos međusobnog nadzora, provjere i pozitivnog nadmetanja.** Ta nadležnost mora biti podijeljena jer bi, u slučaju da netko ima kompletnu nadležnost, moglo doći do uporabe vojske u političke svrhe – uključujući i mogućnost uporabe od strane jedne komponente vlasti protiv druge. Odgovornost za obranu države može se podijeliti na institucije civilne vlasti prema logici njihove opće nadležnosti te zahtjevima operativnosti.<sup>7</sup> Pri tome je primarna podjela nadležnosti između zakonodavne i izvršne vlasti, koje moraju međusobno surađivati u nadzoru vojske i poslovima povezanim s obranom, a vojska mora uvažavati i slušati jednu i drugu komponentu.

4) Podjela nadležnosti i odnosi međusobne provjere i ovisnosti institucija civilne vlasti zakonito dovode do procesa nadmetanja, pa čak i borbe za utjecaj. To je pozitivni aspekt primjene načela "provjere i ravnoteže",

7 Sa stajališta operativnosti očigledno je da bi važne strategijske odluke o uporabi OS u ratu teško mogao donositi parlament, čije okupljanje bi bilo povezano s brojnim teškoćama. Primjerice, predsjednik države, s uredom premijera i osloncem na upravni dio ministarstva obrane i stožer, kao i pripadajućom infrastrukturom (u ratu s dobro uređenog zapovjednog mjesta), može to učiniti puno operativnije. Također, primjerenije je da se vlada bavi konkretnim upravljačkim pitanjima. "...Demokratski nadzor obuhvaća upravljanje vojnom aktivnošću od strane vlade te parlamentarni nadzor i vlade i vojske" (C. Donnelly, *ibid.*, str. 17.).



koji rezultira međusobnim nadmetanjem različitih opcija rješenja, sučeljavanjem argumenata i, u konačnici, kvalitetnijeg odlučivanja i ostvarivanja interesa nacionalne sigurnosti. Da se taj poželjan proces ne bi pretvorio u nadmetanje koje je samo sebi svrhom, potrebno je **kvalitetno i potpuno jasno i precizno pravno reguliranje nadležnosti i međusobnih odnosa** različitih institucija civilne vlasti (parlamenta, predsjednika, vlade) u nadzoru oružanih snaga. Isto tako, važno je precizno pravno reguliranje nadležnosti, obveza i međusobnih odnosa svih drugih institucija koje omogućuju operativnu provedbu demokratskog nadzora – kao što su različiti odbori, povjerenstva, odgovarajuća tijela državne uprave, savjetodavna tijela i pojedinci i dr. Na kraju, ali ne i najmanje važno, trebaju jasno i precizno biti pravno regulirane nadležnosti i obveze vojnih struktura prema institucijama nadležnima za demokratski nadzor. Samo jasno i precizno pravno regulirane nadležnosti i odnosi osiguravaju stabilno odvijanje procesa demokratskog nadzora. Pitanja tko, što i kako treba, može i mora provoditi i omogućiti provedbu nadzora ne mogu biti prepuštena nereguliranom međusobnom nadmetanju različitih institucija, jer bi to dovelo do potpune blokade procesa i predstavljalo stalni potencijalni izvor ugrožavanja stabilnosti.

5) Civilna vlast ima svoju strukturu, odnosno različite komponente i složenu mrežu njihovih međusobnih odnosa. To mogu biti šef (predsjednik) države, parlament i vlada - uključujući njihova posebna tijela nadležna za pitanja obrane, kao i civilni vladini dužnosnici i predstavnici u samom ministarstvu obrane. Vojni čelnici mogu imati različite modalitete odgovornosti prema svakoj od ovih institucija što, zajedno s mogućnošću različitih obilježja njihovih međusobnih odnosa, uvjetuje realnu i **legitimnu mogućnost razvoja različitih modela demokratskog nadzora oružanih snaga**. Iako se u demokratskim državama iskristaliziralo logičko i općeprihvaćeno načelo – da nadležnosti na području nadzora oružanih snaga moraju biti definirane sukladno prirodi i općim nadležnostima institucija civilne vlasti – u praksi su, zbog mogućnosti postojanja različite strukture te vlasti, moguća različita rješenja. Stoga je legitimno postojanje nekoliko različitih modela demokratskog nadzora oružanih snaga, a time i modela demokratskih civilno-vojnih odnosa. Nema općeprihvatljivog modela i svaka demokratska država mora razviti specifičan model, koji najbolje odgovara njenim trenutačnim prilikama i razvojnim perspektivama.

6) **Nadzor nad oružanim snagama treba biti kvalificiran**. On ne smije biti kontraproduktivan i potkopavati razvoj obrambenih sposobnosti, odnosno efektivnost i djelotvornost oružanih snaga. Strategijske odluke vezane za upravljanje razvojem i uporabom suvremenih oružanih snaga traže visoku razinu ekspertnih znanja. Političari, gotovo u pravilu, nemaju takvih znanja, i to je jedan od najvećih izazova i problema suvremenog demokratskog nadzora oružanih snaga s kojim se suočavaju i najrazvijenije države. S druge strane, vojnici imaju visoka ekspertna znanja o tome, što je jedan od izvora njihovih frustracija i nevoljkog prihvaćanja nadzora od



strane nekompetentnih političara. Najveći je apsurd u tome, što i o samom demokratskom nadzoru oružanih snaga vojnici obično znaju više od prosječnih političara. Očigledna potreba za prevladavanjem takva stanja jedan je od razloga stalne aktualnosti i nedovršenosti procesa razvoja civilno-vojnih odnosa, čak i u demokratski najrazvijenijim državama. Moderni političari moraju posjedovati minimum općih znanja potrebnih za kvalificirano praćenje i nadzor područja obrane i zato je pronalaženje mehanizama koji bi to omogućili i pospješili jedan od vrlo aktualnih izazova suvremenih civilno-vojnih odnosa u svakoj zemlji. Također, kvalificiranost nadzora bitno se može poboljšati oslanjanjem političara na stručnu potporu savjetodavnih tijela i pojedinaca, stožernu potporu ekspertnih timova, uključivanjem u proces nadzora drugih potencijalnih subjekata nadzora - kvalificiranih medija, nevladinih organizacija, znanstvenih instituta, pojedinaca eksperata za područje obrane i dr.

7) **Demokratski nadzor oružanih snaga treba biti ograničen.** Budući da razvoj i uporaba oružanih snaga obuhvaćaju širok raspon pitanja, rješenja i odluka, bilo bi kontraproduktivno da se nadzorom institucija demokratske (civilne) vlasti obuhvate svi ti sadržaji i aspekti. Subjekti razvoja bili bi preplavljeni masom pitanja kojima se trebaju baviti, a prekomjerno uplitanje u brojne pojedinačne i čisto vojno-stručne aspekte funkcioniranja oružanih snaga narušilo bi njihovu operativnost.<sup>8</sup>

8) Budući da su sva strategijska pitanja i odluke koje trebaju biti predmet demokratskog nadzora vrlo složeni zato što, osim ostalog, uvijek imaju barem političku, vojno-stručnu i operativno-provedbenu dimenziju (aspekt), **nadzor mora biti proces dvosmjerne komunikacije.** Subjekti demokratskog nadzora ne raspolažu potrebnom razinom i količinom posebnih ekspertnih znanja, tako da moraju uvažavati prijedloge i savjete vojnih eksperata. Primjerice, nadzor kreiranja i provedbe obrambene politike ili uporabe oružanih snaga uključuje, osim političkog aspekta, kompleksna vojno-strategijska i vojno-tehnička pitanja koja zahtijevaju angažiranje vojne ekspertize. Isto tako, takva pitanja mogu imati važan utjecaj i implikacije za šire političke odluke o obrambenoj politici i uporabi snaga. Bilo bi neracionalno da političari donose odluke o takvim pitanjima bez savjeta visokostručnih i iskusnih časnika na visokim zapovjednim dužnostima koji, uostalom, imaju uvid u realno stanje stvari i raspoloživih snaga. Ekspertni vojni savjeti ovakva tipa izuzetno su važni za kvalitetu i efektivnost obrambene politike kao i svih vojnih aspekata vanjske politike što, prirodno, ne podrazumijeva da će oni uvijek biti i kvalitetni, odnosno da obavezno trebaju biti usvojeni. Dodatno, to načelo može se specificirati kao primjerena

8 Baš zbog takve prirode demokratskog nadzora, postoje stalni izvori potencijalnih tenzija i nerazumijevanja između civilnih političara i vojnika. O tom pitanju C. Donnelly oblikovao je jednu od najorginalnijih suvremenih misli na tom tematskom području: "... Država koja nema problema u civilno-vojnim odnosima i demokratskom nadzoru je država koja nema demokracije", (*ibid.* str. 17.).



ravnoteža između političkog usmjeravanja oružanih snaga i prihvaćanja vojnog savjeta i ekspertize. Ona podrazumijeva dvosmjernu dinamiku odnosa i dvije vrste društvenih institucija – civilne vlasti i vojske – na koje građani delegiraju realizaciju svojih interesa za funkcijama upravljanja i obrane.<sup>9</sup>

9) Kako bi bio efikasan i pridonosio kvaliteti razvoja i uporabe oružanih snaga, **demokratski nadzor mora imati odgovarajući sadržajni profil**. Ovo je načelo antipod, ali i dopuna načelu ograničenosti nadzora. Njihova komplementarnost proistječe iz nedostatnosti jednostranog negacijskog definiranja sadržaja nadzora. Umjesto nastojanja za preciznim definiranjem (samo) sadržaja koji ne trebaju činiti predmet nadzora, bolje je problem “napasti” i s druge strane – nastojeći precizirati što treba biti njegov predmet. Na taj način se, kombinacijom dvaju načela suprotnog sadržaja, smanjuje prostor nepoznatoga, nedefiniranog, odnosno upitnog.

10) Demokratski nadzor treba imati **hijerarhijsku dubinu**, odnosno više razina provedbenih mehanizama. To znači da sve razine zakonodavne i izvršne vlasti trebaju sudjelovati u njegovoj provedbi. Osim već spomenute ravnoteže i međusobne provjere, takav pristup osigurava i primjereno “udaljšavanje” vojnih krugova od političkog odlučivanja i poluga političke moći. Načelo hijerarhijske dubine demokratskog nadzora temelji se na jednostavnom racionalu da je vojsku lakše nadzirati ako je “udaljenija” od nositelja finalnog odlučivanja. Međutim, to vrijedi samo općenito, i to u standardnim uvjetima – kad nema sporova u podvragavanju vojske volji civilne vlasti. To znači, da uređenje odnosa prema ovom načelu ne jamči prevaniranje vojne neposlušnosti, već samo “pritiska” vojnih ideja i interesa na donositelje finalnih odluka. Stoga ono, prirodno, ima veću vrijednost u mirnodopskim nego u ratnim uvjetima, te u razvojnim pitanjima u odnosu na operativno djelovanje.

### *Predmet demokratskog nadzora*

U prethodnom tekstu, kroz načelo ograničenosti te odgovarajućeg sadržaja nadzora, omeđen je “prostor” na kojem treba tragati za sadržajima koji čine primjereni predmet nadzora. Što trebaju nadzirati civilna vlast i društvo u odnosu na oružane snage, odnosno koja je pitanja važno obuhvatiti kako bi bio ostvaren sadržajan i produktivan nadzor – pitanja su koja potiču čitavu skalu potpitanja o sadržaju i obilježjima moderne politike u demokraciji, suštini obrambene i zaštitne funkcije demokratskog društva, strate-

9 “...Institucije civilne vlasti moraju brinuti o oružanim snagama, uvažavati ih i osigurati financiranje kako bi se moglo razviti međusobno povjerenje te zajednički interes u rješavanju problema. Esencijalnost ove simbioze je u odgovornosti. Vojska je odgovorna prema vladi,, vlada je odgovorna prema vojsci i prema parlamentu, a parlament je odgovoran prema ljudima”. (C. Donnelly, *ibid.*, str. 18.).



giji nacionalne sigurnosti i njenim podstrategijama, prirodi i obilježjima vojne organizacije i dr. U modernim demokracijama civilni autoriteti moraju sudjelovati u nizu aktivnosti s područja sigurnosti, kao što su: ocjene i procjene sigurnosnih pojava, definiranje sigurnosnih i obrambenih potreba društva, definiranje strateških odgovora na trenutne i buduće sigurnosne izazove, postavljanje jasne misije i uloge oružanim snagama, definiranje okvira i resursa za njihovo organiziranje i razvoj, njihovo angažiranje u izvršavanju postavljenih zadataka i dr. Teorijska elaboracija cjelovitih odgovora na sva ta pitanja zahtijeva (i zaslužuje) posebnu obradu. Stoga se, na ovom mjestu, predmet demokratskog nadzora operacionalizira čisto pragmatički – sumiranjem koja su pitanja najčešće predmet nadzora u razvijenim demokratskim državama.

Uobičajeno je da su u nadležnosti institucija civilne vlasti prioritarno:

- odlučivanje o miru i ratu te o stanjima različitih vrsta kriza;
- nadzor nad uporabom vojske - koji uključuje i upravljanje za vrijeme uporabe;
- nadzor obrambene politike.

U svim demokratskim državama, nadležnost odlučivanja o stanjima u kojima se nalazi država i društvo, te o uporabi vojske u bilo kojim uvjetima neupitno je i nepodijeljeno u rukama civilne vlasti. Vojni čelnici o tim pitanjima imaju ulogu ekspertnog savjetovanja i predlaganja rješenja, ali su u konačnici obvezni djelovati u okvirima postavljenim od civilne vlasti.

Demokratski nadzor nad kreiranjem i provedbom obrambene politike<sup>10</sup> je, zbog izuzetne kompleksnosti tog pitanja, kudikamo složenije prirode. Iako je obrambena politika jedne države cjeloviti entitet, ovisno o modelu vlasti i demokratskog nadzora oružanih snaga, moguće su različite razine nositelja odnosno subjekata njezina kreiranja – s različito definiranim nadležnostima i odgovornostima. Tako se može govoriti o obrambenoj politici iz nadležnosti parlamenta, vlade (predsjednika države) ili ministra obrane. Među njima mora postojati jasno razgraničenje, te uspostavljen skladan odnos jer država, kao politički entitet, može imati samo jednu obrambenu politiku – koja se definira i provodi na nekoliko razina. Drugi aspekt složenosti nadzora obrambene politike proizlazi iz toga što njena konceptuali-

10 Pod obrambenom politikom podrazumijeva se artikulirani smjer, sadržaj i način djelovanja iz nadležnosti institucija vlasti jedne države ili grupe država na području obrane. U praktičnom smislu, ona je skup odluka (rješenja) o temeljnim pitanjima obrane i o tekućem praktičnom djelovanju na tom području u određenom razdoblju. U najširem smislu, obrambena politika sadržajno obuhvaća: temeljnu obrambenu politiku (u koju spadaju pitanja kao što su ciljevi i načela obrane/obrambene politike, koncept obrane, "strategijsko postavljanje obrane", uloga oružanih snaga, potrebna opća razina vojnih sposobnosti i dr.), te "područne obrambene politike" (koje sadrže konceptualna rješenja i smjernice na pojedinim užim područjima djelovanja kao što su ustroj i razvoj OS, obrambeno planiranje, personalno upravljanje, upravljanje obrambenim resursima, međunarodna vojna suradnja, opremanje, modernizacija, znanstveno istraživanje i tehnološki razvoj i dr.).



zacija i provedba uključuje kompleksna vojno-stručna pitanja, za koja vojska posjeduje najvišu razinu ekspertize i može pružiti najkvalificiranije stručne savjete. Stoga je upravo na tom području najsloženije odrediti i provesti u praksi primjerenu ravnotežu civilnog nadzora i uvažavanja vojne ekspertize o obrambenim pitanjima. To je aktualno čak i u državama s najvišim stupnjem razvoja demokracije, tako da su rasprave o nadležnostima i odlukama na području obrambene politike najčešće predmetom sporenja i nesporazuma političara i vojnika.

Na temelju prakse razvijenih demokratskih država i raspoložive literature o civilno-vojnim odnosima može se zaključiti da demokratski nadzor kreiranja i provedbe obrambene politike treba obuhvatiti najmanje slijedeća pitanja:

- opći koncept obrambene politike (temeljni ciljevi i načela, strategijsko postavljanje obrane i dr.);
- opću razinu potrebnih vojnih sposobnosti;
- ulogu, zadaće, veličinu i strukturu oružanih snaga;
- visinu i globalnu strukturu obrambenog proračuna;
- politiku međunarodne vojne suradnje,
- globalna načela i provedbu personalne politike te
- politiku modernizacije, opremanja i nabave.

Iako su razgraničenje i opis nadležnosti civilnih u odnosu na vojne autoritete na području nadzora obrambene politike nedorečeni i različiti po pojedinim državama, očigledno je da upravo o svim navedenim pitanjima u praksi država tzv. "zapadnog civilizacijskog kruga" prevladava opće načelo dominacije civilnih autoriteta. Istinska demokracija podrazumijeva, kao jedan od svojih prijeko potrebnih uvjeta, da temeljna orijentacija vojske te pitanja konceptualne i razvojne prirode trebaju biti predmet odlučivanja političara, a ne vojnika. No, ne smije se zanemariti skala važnih pitanja s područja obrane o kojima vojska treba imati glavnu riječ. To su, prije svega, pitanja operativnog usmjeravanja razvoja i uporabe vojske, čije bi podvrgavanje civilnim autoritetima bilo kontraproduktivno.

### *Mehanizmi demokratskog nadzora*

Najvažniji pomak u teoriji civilno-vojnih odnosa u odnosu na postavke "klasične" teorije Huntingtona i Janowitza dogodio se upravo na području definiranja i naglašavanja "vanjskih" mehanizama nadzora vojske<sup>11</sup>. Prethodno spomenuto načelo hijerarhijske dubine upravo naglašava važnost tih "vanjskih" mehanizama koji vojsku dovode u podređenu poziciju u odnosu

11 U odnosu na njihovo pretežno bavljenje "unutarnjim" aspektima sadržanih u samoj prirodi vojne organizacije te profesionalnom profilu i ponašanju vojnika.



na civilnu vlast, bez obzira na njenu volju. Bitan mehanizam ostvarivanja ovog načela jest civilna administracija izvršne i upravne vlasti nadležna za područje obrane – posebno u ministarstvima obrane. Rješenje prema kojem je vojna zapovjedna struktura odgovorna civilnom ministru obrane, kao članu vlade, zajedničko je gotovo svim demokratskim državama. Ako ministra podupire još i civilna administracija koja je stučna u obrambenim pitanjima, "dubina" nadzora u potpunosti je ostvarena.<sup>12</sup> Profesionalno educirani civili, koji mogu relevantno surađivati s vojnicima, a vojnici su ih spremni uvažavati, idealna su personalna kombinacija u ministarstvima obrane kao centralnim institucijama za ostvarivanje demokratskog nadzora. Međutim, sam omjer i kombinacija organizacijskih i funkcionalnih rješenja razlikuju se od države do države, i tu se najbolje manifestira načelo različitih modela nadzora.

Osim ministra obrane kao centralne figure u obrambenom establišmentu, izvršna i zakonodavna vlast moraju u vojnim nadležnostima na tom području također biti stručno podržane i savjetovane od civilnih eksperata. Na taj način onemogućuju se "cehovne koalicije" koje bi mogle nastati zbog veza lojalnosti među osobljem vojne profesije, odnosno raznih interesnih pobuda. Stoga su vojnici općenito neprikladni za savjetnička mjesta takve vrste, iako je, u krajnjem slučaju (kad postoji nedostatak civilnih eksperata) bolji vojnik ekspert nego nestručan civil. U samom institucionalnom smislu, važno je da sva tijela civilne vlasti primjereno raspodijele i izvršavaju nadležnosti nadzora. Primjerice, parlament treba preuzeti nadzor proračuna i opći nadzor funkcioniranja namjenskih obrambenih institucija, uključujući razvojna pitanja, izvršna vlast mora se usmjeriti na nadzor funkcionalnih priprema i sposobnosti itd.

Demokratski nadzor vojske u razvijenom demokratskom društvu ne svodi se samo na aktivnosti institucija vlasti. Uloga nevladinih organizacija, medija, znanstvenih institucija, predstavnika/glasnogovornika ročnih vojnika, sindikata civilnih zaposlenika u obrambenim institucijama, političkih stranaka također je izuzetno važna i treba biti poticana.

### *Čimbenici uspješnosti demokratskog nadzora*

Nakon definiranja njegova logičkog racionala, sadržaja i mehanizama, za uspješno provođenje demokratskog nadzora potrebni su i optimalni uvjeti. Ista rješenja mogu dati potpuno različite rezultate u različitim uvjetima. Postoje brojni čimbenici koji pridonose kreiranju ambijenta u kojem se

12 U pogledu toga ima dosta problema i različitosti među demokratskim državama. Primjerice, u ministarstvu obrane Italije prevladavaju vojnici, uključujući popunjavanje svih najviših upravljačkih pozicija. Time se ne može negirati postojanje demokratskog nadzora koji desetljećima uspješno funkcionira. Isto tako, velik broj država, posebno tranzicijskih, suočen je s problemom nedostatka dovoljno stručnih civila i institucionalnog educiranja za takve poslove.



nadzor praktično realizira i koji utječu na njegov konačni učinak, odnosno koji pospješuju ili potkopavaju njegovu efektivnost. S obzirom na spektar pitanja, na ovom mjestu se samo nabrajaju najvažniji od tih čimbenika.

– Opća politička kultura društva, a posebno da obrambenu (vojnu) problematiku i politiku razumiju sami političari. To znači da ekspertna potpora civilnim institucijama vlasti može pridonijeti rješavanju dijela problema. Međutim, itekako je važno da oni koji donose odluke razumiju temeljne elemente materije i uzmognu valorizirati argumente i prijedloge;

– Povijesno naslijeđe, odnosno uzorci civilno-vojnih odnosa koje nasljeđuje određeno društvo doprinose uspostavi nacionalnih obrazaca i standarda ponašanja o tim pitanjima;

– Opći unutarnji politički, ekonomski i socijalni kontekst svake pojedine države može biti ambijent koji pridonosi ili potkopava demokratski nadzor. Primjerice, ako su u određenom društvu uspostavljeni stanje ustavnosti i zakonitosti, jamčenje građanskih prava i sloboda medija, takav ambijent obeshrabruje vojnike od miješanja u politiku;

– Transparentnost odlučivanja, kao i postojanje kvalificiranih (ekspertnih) javnih rasprava o obrambenim/vojnim pitanjima omogućava javno preispitivanje i utjecaj najšireg kruga subjekata na odluke nadležnih institucija;

– Međunarodni kontekst, a posebno neposredno i regionalno okružje konkretne države nameće određene standarde i generira utjecaje koji mogu imati pozitivni ili negativni predznak. Primjerice, želje i perspektive uključenja u NATO i EU snažno djeluju kao katalizatori pozitivnog razvoja na području demokratskog nadzora;

– Vojna kultura i vojni profesionalizam su "unutarnji" čimbenici koji pospješuju efikasnost nadzora "izvana" i osiguravaju njegovo funkcioniranje u kriznim i nejasnim situacijama itd.

### *Zaključak*

1) Temeljni racional nadzora vojske u demokratskom društvu proizlazi iz potrebe da se moćna organizacija uspostavljena radi zaštite društva od vanjskog ugrožavanja stavi u službu društvenih ciljeva te da se osigura njeno služenje volji njegovih legitimnih političkih predstavnika.

2) Iako je teorija civilno-vojnih odnosa definirala glavne varijable i odnose na tom području, različitost, dinamičnost i promjenjivost prakse zahtijeva stalno analitičko praćenje i nova teorijska uopćavanja. Ne postoji univerzalni i općeprihvaćeni model demokratskog nadzora, ali se mogu definirati zajednički denominatori koji imaju univerzalnu vrijednost i ulogu.

3) Sama skala zajedničkih denominatora također je potencijalni predmet dugoročne teorijske rasprave. U ovom radu, kao njeni elementi definirani su načela, predmet, mehanizmi i čimbenici nadzora. Kvaliteta odnos-



no relevantnost njenog definiranja mjerljiva je spoznajnim parametrima. To znači da će se ona moći valorizirati na temelju spoznajnih dometa u analizi konkretnih praktičnih stanja i modela demokratskog nadzora u pojedinim državama ili grupama država. Također, oni mogu poslužiti kao osnova za praktičnopolitičko oblikovanje ili preispitivanje odnosa na području demokratskog nadzora.

### Literatura

- 1) Marco Cornovale, *NATO Partners and Allies: Civil-Military Relations and Democratic Control of the Armed Forces*, *NATO Review* No. 2, March 1997, pg. 32-35.
- 2) Marco Cornovale, *NATO Partners and Allies: Civil-Military Relations and Democratic Control of the Armed Forces*, PfP seminar, Bishkek, Kyrgyzstan, 1999.
- 3) Chris Donnelly, *Defence Transformation in the New Democracies: A Framework for Tackling the Problem*, *NATO Review* No. 1, January 1997.
- 4) Peter D. Feaver, *The Civil-Military Problematic: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control*, *Armed Forces & Society*, Volume 23, No. 2, 1996, pg. 149-178.
- 5) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, "Harvard University Press", Cambridge, 1957.
- 6) Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, "Free Press" Glencoe Ill., 1960.



---

### Summary

---

Democratic control over armed forces bears significance for development of democracy in a society as well for development of well-organised armed forces and their social legitimacy. In terms of foreign affairs, it represents a factor of peace, stability and security. It has been developing through different manifestations and thus deserves a constant analytical observation and theoretical generalization. One of important analytical and heuristic tools forms a definition of so-called "common denominators" which can serve in comparative analysis of position of practice in various countries, as well as in "case studies" in certain countries. Furthermore, certain practical political relations can be formed and regulated in accordance with these denominators. This paper thus aims at their authentic definition on the basis of analysis of existing theory and generalization of practice as it is in developed democratic countries. As common denominators, 10 fundamental principles, subject, mechanisms and factors of democratic control have been defined. Quality, i.e. applicability and cognitive range of established methodological model can be verified only by the means of its pragmatic valorization – analysis and evaluations of concrete position of democratic control in certain countries or group of countries.