
Civilni nadzor vojske

BRANKO MIHALJEVIĆ*

Sažetak

U mnogim zemljama zlorporaba prava čovjeka i nazadovanja u demokraciji proizlaze iz nesposobnosti civilnih vlasti da kontroliraju svoje oružane snage i snage sigurnosti. Vojska je dio društva i mora biti pod stalnim nadzorom civilne, političke vlasti. Nadzor nad vojskom mora biti odmjeran i učinkovit, te ne smije imati nikakvih manjkavosti i nedorečenosti.

Civilni nadzor nad vojskom SAD-a ozakonjen je Ustavom iz davne 1789. godine. U preustroju vojnih snaga zemalja u tranziciji program "Partnerstvo za mir" ima ključnu ulogu, a civilni nadzor nad vojskom temeljni je preduvjet za jačanje i učvršćivanje demokracije.

Raščlambom političkog i obrambenog sustava Republike Hrvatske, možemo neprijeporno utvrditi da već u ovoj fazi razvoja postoji učinkovit civilni nadzor oružanih snaga Republike Hrvatske.

Uvod

Vojska je uvijek institucija i instrument neke političke zajednice. Kao takva, vojska u svakom društvu raspolaže posebnim sredstvima, izvršava posebne zadaće i ima specifične ciljeve. Budući da je specifična institucija i organizacija, vojska se treba razvijati tako da nikada ne predstavlja prijetnju zajednici. Vojska treba raspolagati vojnom moći samo zbog toga da bi se uspješno borila protiv vanjskog neprijatelja. Politička vlast zajednice uvijek se susreće s pitanjem kako vojnu moć ograničiti isključivo na vojne akcije, jer "nasilje" nikad ne smije izaći iz vojske u društvo.

Vojska je dio društva i mora biti pod nadzorom političke vlasti, jer je ona ujedno i javna institucija. Samo kad je pod nadzorom političke vlasti, vojska je sastavni dio društva i institucija političke zajednice. Zbog toga nadzor nad vojskom mora biti i formalno i institucionalno osiguran. Pritom mora biti odmjeran i učinkovit te ne smije imati nikakvih manjkavosti i nedorečenosti.

*Branko Mihaljević, Načelnik Središnjeg arhiva Ministarstva obrane Republike Hrvatske.

Ako vojska nije podvrgnuta nadzoru političke zajednice, ako je izolirana, ako je u svemu samostalna — u tom slučaju riječ je o različitim oblicima “militarizacije” društva. Ako, pak, politička zajednica ostvaruje preveliki nadzor nad vojskom, onda je na djelu “politizacija” vojske.

U navedenim slučajevima nadzor nad vojskom nije odmjeran, pun je manjkavosti i nedostataka i predstavlja stalnu opasnost za političku zajednicu.

I. *Civilno-vojni odnosi*

Civilno-vojni odnosi razlikuju se u pojedinim zemljama. Tako, recimo, uloga vojske u Kini nije jednaka kao u Brazilu, izraelska vojska nije kao poljska, ni pakistanska kao mađarska, niti je njemačka vojska kao albanska, i sl.

Prestankom hladnog rata neke su se zemlje korjenito promijenile. Premda su civilno-vojni odnosi u njima različiti, oni su istodobno i slični, jer se zemlje gotovo u svim regijama upravo nalaze u vrlo delikatnom razdoblju transformacije. Svijet se dakle mijenja, pa se mijenjaju i gledišta o civilno-vojnim odnosima. Vojska u demokratskim državama izgubila je onu ulogu koju je imala tijekom hladnog rata, a u autokratskim državama izgubila je vrhovnu ulogu u društvu. Na različitim mjestima u svijetu vojni i politički vođe suočavaju se s brojnim teškoćama proizašlim nakon okončanja hladnog rata.¹

Usporedno s utvrđivanjem novih prijetnji, mnoge su zemlje otkrile da je uloga vojske u promicanju sigurnosti postala manje važna. U nekim zemljama danas su prijetnje nacionalnoj sigurnosti često domaćeg podrijetla, a unutarnja žarišta predstavljaju pravu prijetnju stabilnim civilno-vojnim odnosima.² Mnoge zemlje koje prolaze kroz dosad nezamislive transformacije i stvaraju demokratske sustave, prvi put uspostavljaju mehanizme za civilni nadzor nad vojskom. Tako se u puno zemalja ustav iznova piše, parlamenti donose zakone o civilnom nadzoru nad vojskom, a civilni ministri obrane izvršavaju svoje zadaće na temelju novih ovlasti.

U zemlji koja se nalazi na prijelazu od autoritarne vlasti prema otvorenom društvu, malo je pitanja toliko važnih koliko civilni nadzor nad vojskom i ovlasti za provedbu zakona. Zaista, u mnogim zemljama zlouporabe prava čovjeka i nazadovanja u demokraciji proizlaze iz nesposobnosti civilnih vlasti da nadziru oružane snage i snage sigurnosti.

¹Nameće se obvezno pitanje, što trenutačno predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti i na koji način će se njihove vojske najbolje suočiti s izazovima novog doba.

²Tako je, recimo, daljnje postojanje Rusije ugroženo unutarnjim secesionističkim pokretima, a demokracijama u Latinskoj Americi prijetnja su moćni narkomanski karteli. Islamski militantni radikali na Bliskom istoku opasna su prijetnja cijeloj regiji.

Premda većina zemalja smatra da su regionalni sigurnosni odnosi sve važniji, oni još nisu razvijeni. Takva pojava dovodi do bolnog razdoblja ponovne procjene regionalne sigurnosti i regionalnih donosa u cijelom svijetu.³ U svome najgorem obliku ta se nesigurnost može očitovati na dva načina:

- prevelikim posezanjem vojske u civilna pitanja, pri čemu ljudi od vojske očekuju spas, a ona se politizira;⁴
- isključenjem vojske iz civilnog društva, pri čemu civili vojsku smatraju prijetnjom stabilnosti zemlje i stoga traže da se njezina moć i utjecaj svedu na najmanju moguću mjeru, pa čak i ondje gdje je vojna stručnost prijeko potrebna.

SAD danas vodi politiku kojom nastoji povećati svjetsku zajednicu demokratskih država, a jedan od načina za ostvarenje toga cilja upravo je promicanje liberalne vojne tradicije. Liberalnu vojnu tradiciju promiče se izravnim poticanjem i stalnom interakcijom vojske SAD-a i drugih nacionalnih vojski, što je danas posebno značajno za srednjoeuropske zemlje. Vodeći program za poboljšanje vojne djelotvornosti svakako je program “Partnerstvo za mir” koji, uza sve postignuto, pridonosi razvijanju snažnih međunarodnih veza između pripadnika različitih vojski. Zajedničke vježbe samo su početak čvrstih veza, a nedvojbeno je da će pomoći širenju ideja liberalne vojne tradicije.⁵

Za razvoj civilno-vojnih odnosa, dakle, važno je potaknuti dijalog među civilnim i vojnim čelnicima o sigurnosnim pitanjima. Osnovni preduvjet je uspostavljanje učinkovitih civilnih ministara obrane, te promicanje boljeg obrazovanja civilnih vođa o obrambenim pitanjima. Vojska se mora usredotočiti na nove misije, kao što je očuvanje mira, humanitarna pomoć i pomoć prilikom izbijanja katastrofa, te na taj način promicati vojni profesionalizam i stabilne civilno-vojne odnose.

II. *Civilni nadzor nad vojskom — iskustva iz SAD-a*

Civilni nadzor nad vojskom u načelu dokazuje da vojna sila nije sama sebi svrhom, već sredstvo kojim civilne vlasti mogu provoditi političku vo-

³No, rezultat takvih kretanja je velika nesigurnost u svezi s ispravnom ulogom vojske u demokratskom društvu.

⁴U Rusiji, primjerice, postoje veliki pritisci i pokušaji da se vojska uključi u javnu sigurnost. Politički pritisak na vojsku prisutan je i u Latinskoj Americi, gdje se vojska pokušava uključiti u ratove između narkomanskih bandi, kao i u sukobe protiv pobunjenika. I u SAD-u političari često traže da vojska pomogne u borbi protiv kriminala.

⁵Važnu ulogu imaju i američki centri za regionalna proučavanja te program razmjene osoblja i program škola za druge zemlje.

lju. Za nadzor nad vojskom potrebna je djelotvorna demokracija. Civilni nadzor znači da taktičke odluke o vojnim operacijama moraju služiti političkim i strateškim ciljevima što su ih postavile civilne vlasti. Časnici i ostali pripadnici američke vojske priznaju civilni nadzor kao sastavni dio vojnog profesionalizma.

Američki Ustav osigurava djelotvorni civilni nadzor nad vojskom, a američki građani prihvaćaju vojne osobe u politici tek kad se one povuku iz djelatne službe. Glavni zapovjednik vojnih snaga i obrane je predsjednik države, a američki Kongres odobrava financiranje vojnih snaga i svojom nadležnošću osigurava da troškovi budu poznati američkom narodu. Vojni sudovi primjenjuju civilna načela zakona pri vojnim istragama i sudskim postupcima.

Amerikanci mrze restrikcije civilnog zakona i u vrijeme rata. To su samo neke od osnovnih postavki civilnog nadzora nad vojskom SAD-a. No, pogledajmo kad se civilni nadzor nad vojskom SAD pojavio i kako se razvijao kroz povijest SAD-a.

Godinu dana poslije Rata za nezavisnost⁶, neki su časnici smatrali da nisu dobili odgovarajuću plaću u pobjedničkoj kontinentalnoj vojsci, pa su razmišljali o pobuni protiv civilne vlasti. Nadajući se da će ih njihov zapovjednik podržati, ti su se nezadovoljnici sastali u Newburgu, u državi New York, da čuju mišljenje generala Georgea Washingtona. Prije početka svog govora, G. Washington je izvadio naočale i rekao: “Gospodo, dopustite da stavim naočale, budući da nisam samo posijedio nego već i oslijepio radeći za svoju državu”. Potom se ogradio od vojne pobune, tražeći raspust vojske, čime je iskazao potpunu odanost civilnoj vlasti. Ovakav stav G. Washingtona spriječio je vojnu pobunu protiv civilne vlasti.

Vojska SAD-a prihvatila je civilni nadzor nad svojom oružanom silom i od tada ga je neprestano dograđivala.⁷

U demokratskim državama postoje određeni kriteriji na kojima se zasniva odnos između civilnih i vojnih ustanova, a oni utječu na državnu strukturu općenito. Proučavajući odnose između civilnih i vojnih ustanova, Louis Smith je zaključio: “Civilno vodstvo izvršnog državnog tijela i nacionalno vodstvo odgovorni su glasačima koji su ih izabrali na redovitim izborima. I sam šef izvršnog tijela može biti smijenjen po zakonu na dobro utemeljenom ustavu. Kongres SAD-a može smijeniti i predsjednika ako on prekrši zakon”.

Danas je tradicija civilnog nadzora nad vojskom u SAD-a jača nego prije, a dominacija civilnih vrijednosti i ustanova nad vojnim u SAD-a ni-

⁶Od 1775. do 1778. godine.

⁷Vojne pobune i pokušaj nadzora nad civilnom vlasti, odnosno vladom, nisu nikad zabilježeni u američkoj povijesti, čak ni u ratu.

kad nisu smetnja za mobilizaciju vojnih snaga kad god one zatrebaju za obranu zemlje ili zaštitu nacionalnih interesa.

Civilni nadzor nad vojskom SAD-a ozakonjen je Ustavom iz 1789. godine, koji je još uvijek na snazi. Najvažnija klauzula Ustava koja se odnosi na vojsku nalazi se u glavi II. stavak 2., gdje piše: “Predsjednik će biti vrhovni zapovjednik vojske, mornarice i policije kad su pozvani u službu SAD-a”.⁸ Predsjednikova uloga je dvostruka: on je šef državne vlasti i vrhovni zapovjednik vojske. On je na čelu civilnih i vojnih ustanova. U njegovoj nadležnosti je i imenovanje časnika. Na ovaj se način podupire šef izvršne (civilne) vlasti kao zapovjednik u vojnoj hijerarhiji koji svojim zapovjedničkim ugledom osigurava civilni nadzor nad vojnom politikom. Civilni nadzor sprječava vojno podrivanje legalne vlasti, a vojnu strategiju stavlja u službu nacionalnih političkih ciljeva, utvrđenih na razini civilne vlasti. Očevi domovine bili su mišljenja, kako piše predsjednik Woodrow Wilson, da će “predsjednik rijetko biti vojnik”. Predsjednik je vrhovni zapovjednik vojske i mornarice i zato “vojne snage moraju biti instrument ugleda kojim se određuje politika. Zato možemo reći da naša organizacija nije militaristička i nikako to ne može biti”.

Premda izvršna vlast ima vodeću ulogu u provedbi civilnog nadzora, zakonodavna vlast utječe na vojne poslove na temelju načela podjele vlasti. To potvrđuje članak I. stavak 8. Ustava, koji glasi: “Kongres mora imati ovlasti da bi osigurao obranu SAD-a”, a najvažnije ovlasti jesu: objava rata, briga i pomoć vojsci, donošenje zakona i sl. Ove ovlasti sprječavaju izvršno tijelo da najavljuje rat bez odobrenja zakonodavstva. Zakonodavno tijelo ima stoga velik utjecaj na vojsku i policiju.

Civilni nadzor nad vojskom SAD održao se i u vrijeme Građanskog rata, tijekom Prvog i Drugog svjetskog rata, krajem XIX. i početkom XX. stoljeća kad se američka vojska u cijelosti profesionalizirala, a profesionalizam obuhvaća i podvrgavanje vojske civilnom nadzoru. No, profesionalizam ne sprječava sudjelovanje u politici, časnici i vojnici mogu glasovati na izborima, mogu novčano pomagati političke stranke ili kandidatima izravno davati donacije. Međutim, vojnici u djelatnoj službi ne mogu se izravno kandidirati niti sudjelovati u predizbornoj kampanji. U SAD-u se politika smatra karijerom, pa djelatni časnici i vojnici koji se žele aktivirati u politici moraju napustiti djelatnu vojnu službu. No, zakon ne sprječava umirovljene vojnike da se kandidiraju, da budu izabrani i sl. Naime, stanoviti je broj umirovljenih osoba postao predsjednicima SAD-a, ali tek nakon završetka vojne karijere.⁹

Najvećoj je kušnji civilni nadzor nad vojskom bio izložen za Korejskog i Vijetnamskog rata. Vijetnamski i Korejski rat nisu bili popularni u Ame-

⁸*Ustav SAD*, Pan Liber, Osijek, str. 31.

⁹Važno je napomenuti da je svaki predsjednik služio vojsku prije izbora, osim Billa Clintona.

rici. To su bili ratovi puni frustracija za vojsku. No, ratni pritisak, reforme i razočaranje u neuspjeh nisu ni u ovom razdoblju uništili tradicionalne vojne ideje o civilnom nadzoru nad vojskom.

Ovaj pregled civilno-vojnih odnosa u SAD-u naglašava važnost civilnog nadzora u zaštiti demokratskog procesa. Ukratko, povijesno iskustvo Amerikanaca pokazuje da oni imaju povjerenje u civilni nadzor, bez obzira na to je li država slaba ili jaka, jesu li vremena loša ili dobra, je li rat ili mir. Svaka nacija ima povijesno iskustvo. Žeđ za slobodom jedinstven je način na koji se čuva demokracija u Americi. Sloboda je američkom građaninu najvažnija. Mnogi putovi vodili su prema ustavnosti, zakonitosti i zaštiti od zlouporabe državnih činovnika, ali su određena načela bila prijeko potrebna. Jedno od njih je i civilni nadzor nad vojnim ustanovama, koji je onemogućio vojne udare i nezakonito uvođenje vojnog despotizma, što je u povijesti SAD-a bilo osobito važno.

III. *“Partnerstvo za mir” i civilni nadzor nad vojskom*

U siječnju 1994. godine NATO je donio odluku da u svoje članstvo primi nekoliko novih zemalja, a 1995. godine određeni su uvjeti koje je potrebno ispuniti za učlanjenje. U 1996. godini vode se razgovori sa zainteresiranim zemljama, kako bi se svi skupa približili konkretnim odlukama o tome tko će se i kada učlaniti u NATO. Jedno je za sada sigurno — NATO će se proširiti.

NATO će proširiti zonu sigurnosti prema istoku¹⁰, a to proširenje je pokušaj izgradnje sigurnosti u cijeloj Europi. NATO istodobno zagovara i “Partnerstvo za mir”, koje je jednim dijelom način ili oblik pripreme pojedinih zemalja za prijam u NATO. Kroz program “Partnerstvo za mir” pojedinim zemljama se pokazuje smjer i rezultati preustroja vojnih snaga. Osim toga, ono je i stalna i bliska veza NATO-a sa svakom zemljom, saveznicom ili partnericom. Na taj način većina zemalja može postati dio Europe i Zapada, koji bi trebali biti uistinu sigurni. Zahvaljujući “Partnerstvu za mir” nijedna europska zemlja više nikada ne bi trebala imati ulogu koja se svodi na “tampon zonu” između velikih sila.

U pokušajima izgradnje zajedničkog sigurnosnog sustava stalno se provlači nekoliko zajedničkih tema, a posebno je važno temeljno povezivanje sigurnosti sa slobodom i demokracijom. Demokracija je zasigurno najbolji jamac mira, spoznaja je do koje je došao Immanuel Kant prije dva stoljeća, za koju kažu da je svoj najbolji dokaz pronašla na zapadnoj polovici kontinenta, a sada i zemlje srednje i istočne Europe imaju prigodu slijediti taj primjer.

¹⁰Ruhl, v. L., Eine neue Demarkationslinie durch Europa?, *Europa-Archiv*, Folge 4/1994., str. 101.

Zajedno sa svim ostalim ustanovama na Zapadu, NATO pomaže zemljama srednje i istočne Europe u mukotrpnom, ali prijeko potrebnom prijelazu u demokraciju. Ta pomoć je posebno usmjerena na vojsku, koja je temelj i simbol onoga što se može i mora neminovno dogoditi u cjelokupnom društvu.

Civilni nadzor nad vojskom jedan je od ključeva za jačanje i učvršćivanje demokracije u zemljama srednje i istočne Europe. To je ujedno i osnovni preduvjet za izgradnju novoga sigurnosnog poretka na cijelom kontinentu. Razvoj oružanih snaga u potpunosti uklopljenih u demokratski sustav neizbježan je element svih zemalja u tranziciji, zemalja članica "Partnerstva za mir", ali i preduvjet za moguće učlanjenje u NATO.

Temeljna načela demokratskog sustava moraju se ukorijeniti u novim članicama. To se odnosi i na sustav vojnog establishmenta. Nove članice moraju prihvatiti sve obveze definirane Washingtonskim ugovorom i okvirnim dokumentom "Partnerstva za mir". Posebna se pažnja mora posvetiti izgradnji novih misaonih navika i institucionalnih običaja koji pogoduju stvaranju i čuvanju demokracije, što je ujedno i ključna točka cjelokupnog NATO-ova programa.

Ideja o civilnom nadzoru nad vojskom u demokratskim zemljama temelji se na narodnom prihvaćanju onih odluka koje se odnose na puni opseg obrambene politike, a koja mora biti pod punim nadzorom i vlašću demokratski izabраниh časnika. Ilustracije radi, najbolje je citirati dio poljskog Ustava iz 1791. godine: "Vojska uvijek treba ostati pokorna i poslušna izvršnoj vlasti". Ova konstatacija ne znači da vojska u cjelokupnom procesu nema svoj glas, ali se na taj način osigurava da one vođe čije su ovlasti ukorijenjene u Ustavu donose konačne odluke za koje su pred narodom odgovorne.

Naravno, ne postoji jednostavno i jedinstveno rješenje koje vodi izgradnji učinkovitih civilnih i vojnih odnosa u demokratskim društvima. I u najrazvijenijim demokratskim sustavima i društvima uobičajene su napetosti između civilnih i vojnih ustanova/strana. No prilagodbe koje se temelje na iskustvu stalno su potrebne. Najočitiiji primjer jesu upravo SAD nakon rata u Vijetnamu, kad je usvojena Rezolucija o ratnim silama i Goldwater-Nicholsonov Zakon o reorganizaciji i modernizaciji odnosa između vojnog i civilnog vodstva SAD-a. Istina, prilagodbe uloga i moći civila i vojnika proistječu katkad iz drugih i oštro suprotstavljenih rasprava i dogovora. Ali bez napetosti i rasprava između različitih opcija nema ni prigoda za dobar odabir i rješenja.

Rješavanje napetosti između civilno-vojnih strana zahtijeva aktivnu ulogu političkoga i vojnog vodstva, odanog demokratskim načelima i idejama. Važno je napomenuti da se jednostrano usađivanje vojske u civilno demokratsko društvo ne smije jednostavno doživljavati kao uvjet za pripajanje zapadnim sigurnosnim sustavima i ustanovama. Niti možemo, niti smijemo očekivati da će se sve postići u kratkom vremenu. Ne mogu se na sva

pitanja odmah dati pravi, idealni odgovori. Sve se to mora temeljiti na otvorenoj i iskrenoj raspravi i uvjerenju da je to najbolji put za svaku zemlju.

Ispravnoj ulozi vojske u društvu pridonose mnogi čimbenici, od kojih su svakako najvažniji:¹¹

- ispravnost ustavne i zakonodavne strukture razumijeva, između ostalog, jasno određene dužnosti izvršnog i zakonodavnog tijela, i to kako u mirnodopsko vrijeme tako i tijekom kriza ili ratova, uz sustav raspodjele precizno definiranih ovlasti;
- jasnoća i prvenstvo civila u Ministarstvu obrane i vojnom establishmentu razumijeva podređenost viših vojnih dužnosnika i čelnika civilnim dužnosnicima;
- parlamentarni nadzor, između ostalog, razumijeva i članove parlamenta s poznavanjem tehnika i dužnosti za odražavanje odgovornog izvršnog tijela te dodjelu i korištenje sredstava;
- stvaranje stalnoga profesionalnog osoblja u parlamentu, koje tijekom godine može povećati svoju stručnost i članove parlamenta u potpunosti izvještavati o ključnim pitanjima;
- transparentnost proračuna i obrambenih poslova predstavlja vitalni čin, kako u stvaranju povjerenja između civila i vojske tako i u izgradnji povjerenja javnosti;
- razvoj civilnih kadrova u vladi i izvan nje, stručnih za široki opseg obrambeno-sigurnosnih poslova;
- poduka i izobrazba pripadnika oružanih snaga o ulozi vojske u demokratskim društvima;
- pravedan i djelotvoran sustav vojnog pravosuđa koje na svim razinama provodi utvrđene standarde ponašanja i discipline.

Na posljetku, nužno je ustvrditi kako je u svakome demokratskom sustavu i društvu u kojem se ostvaruje nadzor nad vojskom ustaljena praksa da se prije donošenja bilo kakvih odluka iz područja nacionalne sigurnosti i vojnih pitanja provede otvorena nacionalna rasprava, a široka javnost izvjesti o svemu.

IV. *Civilni nadzor nad Hrvatskom vojskom*

Civilni nadzor nad obrambenim sustavom, a posebno vojskom, vrlo je složeno i osjetljivo pitanje u svakom društvu. Položaj vojske u nekom

¹¹Prema: U.S. Information Service/Embassy of the United States of America, *Tjedni pregled*, 1996., str. 9.

društvu i utjecaj civilne demokratski izabrane vlasti na vojsku vjeran je pokazatelj društvenih i političkih odnosa u društvu. U svim demokratskim društvima vojska i obrambeni sustavi pod nadzorom su demokratski izabranih civilnih vlasti, a u nedemokratskom društvu vojska i pojedinci nameću se i postaju stvarni upravljači. Takve vladavine i upravljanja nazivaju se diktaturom, koja postaje modelom političkog uređenja. Dominacija vojne nad civilnom vlašću najdugotrajnija je u latinskoameričkim zemljama. No, istina je i to da su rijetki vojni režimi koji su ostali u svome prvobitnom, izvornom obliku u duljem razdoblju. I latinskoameričke zemlje danas se nalaze u tranziciji iz stanja vojne diktature i gerile u ustavno uređene demokratske režime.

Civilni nadzor i nadmoć civilne demokratski izabrane vlasti nad vojskom i sustavom obrane nalazi se u svim ustavima i zakonima demokratskih zemalja.

Ustav SAD-a vrlo jasno i precizno određuje podređenost vojske civilnoj vlasti i njezinim tijelima, prije svega predsjedniku i Kongresu. Vojska i obrambeni sustav SAD-a dvostruko su dakle podređeni, što je rezultat povišene političke tradicije.

Civilnom nadzoru vojske i obrambenog sustava posebna pozornost se poklanja i u Francuskoj, što se može zaključiti raščlambom njezina ustavno-pravnog uređenja. Civilni nadzor je utemeljen na ulozi predsjednika u francuskom društvu.

Velika Britanija civilni nadzor nad vojskom provodi preko nekoliko državnih tijela različita sastava i nadležnosti.

Švicarska je specifična, posebna i jedinstvena zemlja u kojoj svi građani odlučuju o svim obrambenim i vojnim pitanjima. Glede civilnog nadzora otišlo se tako daleko da oružane postrojbe nemaju zapovjednike, već samo instruktore koji nemaju nadležnosti da ih uporabe.

Slovenija kao zemlja u tranziciji, koja je bila suočena s kratkotrajnim ratom, usporedno s političkim sustavom preustrojava i svoj obrambeni sustav. Vojska se depolitizira i ustrojava na načelima odanosti državi i civilnoj demokratskoj vlasti.

U odnosu na navedene i sve druge države u tranziciji, politički sustav Republike Hrvatske i u okviru njega obrambeni sustav i njezine oružane snage razvijali su se u specifičnim i veoma nepovoljnim uvjetima. Stvaranje obrambenog sustava Republike Hrvatske pratio je mukotrpan tijek stvaranja hrvatske države, jer je istodobno trebalo braniti slobodu i opstojnost hrvatskog naroda, njegovo pravo na samoodređenje i vlastitu državu. Ova se nimalo laka zadaća ostvarivala kontinuirano u različitim fazama Domovinskog rata.

Premda je nastajala postupno tijekom Domovinskog rata, u neprekidnoj i teškoj borbi za slobodu i samostalnost svoje zemlje, Hrvatska je vojska u

vrlo kratkom vremenu ustrojena u suvremenu, snažnu i jedinstvenu oružanu silu. Republika Hrvatska danas kao jedinstvena, nedjeljiva, demokratska, pravna i socijalna država ima primjeren i cjelovit obrambeni sustav koji može obaviti sve zadaće u obrani slobode, suverenosti, teritorijalne cjelovitosti i temeljnih interesa svojih građana. Dakako da je od samog početka obrambeni sustav potpuno otvoren daljnjem razvitku i korištenju svih primjerenih iskustava obrambenih sustava suvremenih demokratskih država. Budući da Republika Hrvatska stremi europskim gospodarstvenim, političkim i vojnim integracijama, i njezin obrambeni sustav mora biti sukladan suvremenim europskim rješenjima, kako bi se u bliskoj budućnosti naša zemlja i njezin obrambeni sustav u potpunosti mogli uklopiti u jedinstven sustav europske sigurnosti. Otvorenost prema suradnji rezultirala je mnogim kontaktima s ministarstvima obrane i oružanim snagama najrazvijenijih europskih zemalja, a posebno SAD-a. Uspostavljeni su brojni oblici konkretne vojne suradnje i na obrambenom području općenito.

U obrambenom sustavu Republike Hrvatske posebno značenje pridaje se izgradnji i razvitku oružanih snaga kao nositelju oružane komponente obrane. Položaj i zadaća Hrvatske vojske kao ustanove demokratske i pravne države precizno su i jasno razrađeni u ustavno-pravnom sustavu Republike Hrvatske. Sva rješenja su primjerena hrvatskoj tradiciji, potrebama i mogućnostima, ali su sukladna i rješenjima razvijenih demokratskih država.

Hrvatska je vojska depolitizirana državna ustanova i dio društva pod stalnim nadzorom civilne političke vlasti. Njezina je zadaća provedba državne politike u obrani zemlje, pa u njoj može biti nazočna jedino hrvatska državna politika. Zbog toga u Hrvatskoj vojsci nije dopušteno osnivanje političkih stranaka, niti održavanje stranačkih skupova i manifestacija. Dakako da se u Hrvatskoj vojsci, niti u bilo kojoj drugoj, ne može ostvariti totalna depolitizacija. Vojska je živ organizam sastavljen od ljudi, samih po sebi različitih, s vlastitim političkim stavovima i uvjerenjima. Međutim, pripadnici Hrvatske vojske ne mogu javno iskazivati ni promicati svoje političke stavove različite od temeljnih stavova hrvatske državne politike.

Iskustvo pokazuje, a to je neprijeporna činjenica, da prema propisanoj proceduri Hrvatska vojska i obrambeni sustav imaju izgrađen suvremen i djelotvoran sustav vođenja i zapovijedanja, koji je uz to provjeren u praksi, a ujedno i "uigran". Za uporabu oružanih snaga Republike Hrvatske i njihovu sposobnost za izvršavanje zadaća odgovoran je načelnik Glavnog stožera oružanih snaga.¹² Neposredno je pretpostavljen zapovjednicima grana oružanih snaga, a u slučaju rata zapovijeda, sukladno naredbama Vrhovnog zapovjednika, svim borbenim djelovanjima. Tijek zapovijedanja je: predsjednik Republike/vrhovni zapovjednik — načelnik Glavnog stožera — zapovjednici zbornih područja — zapovjednici brigada/postrojbi.

¹²Zakon o obrani RH, članak 23.

Promatrajući nadležnosti i odgovornosti u političkom i obrambenom sustavu Republike Hrvatske, možemo neprijeporno utvrditi da već u ovoj fazi razvoja hrvatskog društva, cjelokupnog obrambenog sustava i Hrvatske vojske postoji učinkovit civilni nadzor oružanih snaga Republike Hrvatske, a što je rezultat prije svega ustavne i zakonske regulative. Čak i tijekom Domovinskog rata, Republika Hrvatska je svoju strategiju u određenoj mjeri usklađivala s pojedinim modelima obrambenih sustava zapadnih zemalja, a posebno s članicama NATO-a.

Kao i u svim demokratskim društvima, Hrvatskom vojskom upravlja izvršna i zakonodavna vlast: predsjednik države/vrhovni zapovjednik¹³ — vlada — ministar obrane. Predsjednik je ujedno i vrhovni zapovjednik oružanih snaga Republike Hrvatske. Izvršna vlast je zadužena za osnovne smjernice djelovanja, ustroja i izobrazbe Hrvatske vojske, dakako s različitim kompetencijama, pravima i obvezama. Glavni stožer oružanih snaga izvršava i provodi smjernice i odluke, a strategijske odluke bitne za budućnost i sigurnost zemlje može donijeti ili potvrditi samo zakonodavna vlast — Hrvatski državni Sabor, u skladu s ustavnim odredbama i zakonskim normama. Hrvatski narod i civilna vlast ostvaruju nadzor nad vojskom preko Sabora u kojemu jedno od njegovih tijela — Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost — kao jednu od bitnih funkcija ima upravo nadzor nad zakonitošću ustroja i djelovanja Hrvatske vojske i obrambenog sustava u cjelini. Civilni nadzor nad Hrvatskom vojskom je stalan, odmjeren i učinkovit, čime se osigurava da Hrvatska vojska ne izlazi izvan okvira precizno utvrđenih u pravnom sustavu Republike Hrvatske.

Zakonsko i pravno uređenje obrambenog sustava hrvatske države u Ustavu Republike Hrvatske, Zakonu o obrani i drugim zakonima, s točno utvrđenim pravima, obvezama i zadaćama svakoga njegova dijela, omogućuje učinkovito i cjelovito funkcioniranje i nadzor nad provedbom njegovih temeljnih zadaća. Na taj način hrvatsko društvo kroz svoj obrambeni sustav ostvaruje svoj temeljni interes — sigurnost države, društva i svakoga svog pojedinca.

Cilj je Republike Hrvatske stvoriti obrambeni sustav i vojsku prema najvišim svjetskim standardima i najboljim uzorima. Ovaj proces, koji će se uskoro okončati, treba dovesti do učinkovite obrane i elitne vojske.

Naravno da tijekom Domovinskog rata civilna, demokratski izabrana vlast, nije mogla u punoj mjeri provesti u praksi civilni nadzor. No, preustrojem sustava obrane i oružanih snaga, te izgradnjom političkog sustava, Republika Hrvatska će u cijelosti uspostaviti civilni nadzor, kako je to i primjereno svakome demokratskom društvu. Ulazak Republike Hrvatske u europske integracijske tokove i procese te dosljedna primjena standarda NATO-a osigurat će minimalan utjecaj vojske, pojedinaca i obrambenog sustava na hrvatsko društvo. Na taj će način izvršna i zakonodavna vlast u

¹³ *Ustav RH*, članak 100.

Republici Hrvatskoj moći učinkovito nadzirati obrambeni sustav i oružane snage. Tako će Hrvatska vojska biti zaista Hrvatska i postati trajan element hrvatske države.

Literatura

- Cvrtila, V.: Nacionalni interesi i nacionalna sigurnost, *Politička misao*, 2., 1995.
- Enloe, C.: *Police, Military and Ethnicity*, Foundation of State Power, 1980.
- Grupa autora: *Obrana — Zbirka propisa s komentarom*, Zagreb, 1994.
- Grupa autora: *Obrana RH u normi i praksi*, Zagreb, 1996.
- Grupa autora: *Zakon o službi u OSRH s komentarom*, Zagreb, 1995.
- Janowitz, M.: *Military Institutions and Coercion in the Developing Nations*, 1977.
- Javorović, B.: *Suvremeni sustavi civilne obrane*, Zagreb, 1990.
- Ruhl, v. L.: Eine neue Demarkationslinie durch Europa?, *Europa-Archiv*, Folge 4/94.
- Tatalović, S.: *Upravljanje u političkim sustavima i sustavima obrane*, Zagreb, 1996.
- Žunec, O.: Vojska i demokracija, *Erasmus*, 1., 3., 1993.
- *** *Ustav Republike Francuske*, Pan-Liber, Osijek, 1995.
- *** *Ustav SAD*, Pan-Liber, Osijek, 1995.
- *** *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 1996.
- *** *Tjedni pregled*, USIS, Ambasada SAD, Zagreb, 1-35/1997.

Branko Mihaljević

CIVILIAN CONTROL OF THE MILITARY

Summary

In many countries the violations of human rights and the deterioration of democracy are a direct consequence of the inability of the civilian government to control their military and security forces. The military are a part of society and as such should be constantly monitored by the civilian, political authorities. This control must be regular and efficient and not defective or faulty.

The civilian control of the military in the USA was enacted by the Constitution of 1789. The initiative "Partnership for Peace" has the central role in the transformation of the armed forces in the transitional countries, and the civilian control of the army is the prerequisite for bolstering and giving a boost to democracy.

The analysis of the political and defence system of the Republic of Croatia definitely indicates that in Croatia, even at this stage, there is an efficient control of its armed forces.