

ОДГОВОРНОСТА НА ПАРЛАМЕНТОТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ ДЕМОКРАТСКА КОНТРОЛА НА ВООРУЖЕНИТЕ СИЛИ

Кратка содржина

Одлучителниот вбечашок е дека безбедноста и одбраната опсекогаш претставувале една од основните и највидливи функции на парламентарниот и економскиот систем и тие биле детерминирани од едната, од карактерот на општеството и се сметаат дека се од суштинско значење за општаноот и за усешното функционирање на државата.

Денес, улогата која ја играат оние чија работа е да обезбедат безбедност минува низ значителни промени. Новите ризици и закани побрзо наведуваат на нови реакции и ново размислување за концепциите на безбедност и одбрана.

Затоа ефективниот парламентарен надзор е една од клучните механизми за да се обезбеди овие нови реакции да се формулираат и да се имплементираат со целосна транспарентност и одговорност. Доколку тоа го нема, општоопштествените служби за безбедност погрешно да ја сфаќаат својата мисија и да дејствуваат како држава во држава, било преку општоварување на така малите ресурси или преку општоварување на прекумерно парламентарно или економско влијание. Тие можат да ја спречат демократизацијата на дури и да ја зголемат веројатноста за конфликт. И покрај тоа што општеството во транзиција, испрошени од војна или погодени од криза, се наоѓаат во особен ризик, и стабилните демократии исто така треба сериозно да се зафатат со граѓанско-воениот однос, да ги трансформираат и да раковоат со нив со цел да одаат во чекор со безбедното опкружување кое општоопштествено се менува.¹

Значи, фундаментална потреба на секоја нација е да обезбеди активностите на нејзините вооружени сили да им се побрзо прилагодат на парламентарните цели на воспоставената влада. Општоопштествените механизми помеѓу безбедноста и демократијата. Иако не е цел за себе, демократскиот цивилен надзор на вооружените сили е суштински за ефикасноста на одбранбениот сектор, за добро управување и,

¹ Parliamentary Oversight of the Security Sector, Inter-Parliamentary Union and DCAF, Geneva/Belgrade, 2003. p. 3

најважно, за заштитата на човековите права на населението. Демократската контрола над вооружените сили е фундаментален принцип на македонската држава и е практикувана од политичкото и од цивилното општество.

Клучни зборови: ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА, НАЦИОНАЛНА ОДБРАНА, БЕЗБЕДНОСЕН СЕКТОР, ЦИВИЛНА КОНТРОЛА.

Вовед

Целите на модерната безбедносна политика станаа многу пошироки отколку традиционалните задачи за заштита на независноста и на територијалниот интегритет и сè повеќе се фокусираат на мултилатерална акција во поддршката на кризниот менаџмент, во промовирањето на стабилноста и, од неодамна, во борбата со тероризмот.

Секоја од овие задачи мора да биде доделена како јасно дефинирана мисија на посебна компонента од безбедносната структура на земјата – од вооружените сили до полициските сили. Тие различни посебни мисии треба, идеално, да се базираат врз сеопфатна национална безбедносна политика – јавен документ дефиниран и усвоен од политичкото раководство, т.е. од владата и парламентот, после широка јавна дебата вклучувајќи ги сите политички партии и цивилното општество. Така, мисијата доделена на секоја компонента од националната безбедносна структура мора да биде јасна, специфична и единствена. Тие мора да ги адресираат сите аспекти на националната безбедност, и внатрешни и надворешни. Секоја компонента на безбедносните структури мора да биде одговорна не само за ефикасното извршување на доделената мисија туку и одговорна за неуспехот таа да се изврши. Одговорноста бара транспарентност во извршувањето на доделената мисија. Двојното барање на транспарентност и на одговорност цврсто го поврзува концептот на реформи во безбедносниот сектор со оној на добро владеење и со заштитата на човековите права и безбедност (Bryden et all, 2003: 16–17).

Растечките сили и обврски на институциите во безбедносниот сектор објективно бараат подобра соработка помеѓу цивилните

службеници и војската, ефикасна демократска супервизија и контрола. Човечките и финансиските ресурси, инвестирани во безбедносниот сектор, бараат поефикасна употреба на креираните капацитети. Тоа ја зголемува потребата од координација помеѓу институциите во безбедносниот сектор базирана на експлицитно формулирана стратегија, проследена од кохерентни акции и од одговорен однос од управувачките кругови и од општеството во целина. (Shalamanov et al, 2003: 231).

Отсуството на ефикасни безбедносни структури под цивилна и демократска контрола формира ненадминлива пречка за одржлив развој. Без безбедност, едноставно, не може да постои одржлив развој ниту пак прогрес кон демократијата, стабилноста и мирот. Овие проблеми не се непознати и за развиените земји.

1. Организација и структура на современите војски

Опстојувањето и функционирањето на секој општествено-економски и политички систем, како своја прва и најважна претпоставка, ги има обезбедувањето и заштитата од сите видови загрозувања и опасности. Затоа, како објективна нужност, а не како израз на субјективна политичка волја, во секој политички систем, големо внимание им се посветува на конципирањето и на реализирањето на одбранбената функција. Секако, нејзини главни носители се вооружените сили (како синоними се употребуваат армија, војска) кои всушност влегуваат во редот на поважните институции во целината на уставниот и на политичкиот систем на секоја земја. (Ванковска-Цветковска, 1995: 7).

За носителите на власта на одреден политички систем, војската претставува главен, иако не и единствен инструмент за обезбедување на основните општествени вредности, како независноста, државната територија и уставниот поредок.

Од друга страна, токму од начинот на нејзината злоупотреба во извршувањето на оваа функција, зависи не само функционирањето на другите институции туку и карактерот на политичкиот систем во целина.

Со оглед на тоа што припадниците на војската располагаат не само со одредена политичка туку и со физичка сила (во најбруталната смисла на зборот), јасно е дека и најмалата

дисфункционалност во рамките и во однос на војската доведува до несогледливи последици во целината на поредокот и што е најважно – во сферата на човековите слободи и права. Таквите појави, а особено можноста од повремени „излети“ на војската во политиката, се непопуларни и непожелни и за владејачката гарнитура (Ванковска-Цветковска, 1995:7).

Историски гледано, војската настанува паралелно со поста-
нокот на државата, при што се инкорпорира во неа, како нејзин
иманентен дел. Конкретни облици на нејзиното организирање и
функционирање, како што тоа го потврдува и теоријата и прак-
тиката, секогаш биле во директна корелација со постојните (поли-
тички и економски) услови што егзистираат во одреден историски
и национален амбиент. Впрочем, истата констатација се однесува
и за другите институции.

Значи, војската постои во целата историја и на неа обично
се гледа како на штит и како на меч на државата.²

Денешните војски, својот континуитет и развој го започнале
пред шеесет години, односно такви како што се денес се резултат
од искуството на Втората светска војна и плод на повоениот пе-
риод, како во организациска така и во структурална смисла.

Правците во кои, во организациска смисла, се движел нив-
ниот развој укажуваат на неколку релативно независни елементи
кои влијаеле врз нивната сегашна структура.

Најнапред, тоа се однесува на нивното пополнување. Еден
дел од војските се пополнува со општа воена обврска. Во рамки-
те на тоа, постои и супститутот платена војска или професионална
војска. Станува збор за војници кои подлежат на воена обврска,
но, но склучуваат со војската повеќегодишни договори, за што
добиваат плата.

Втората организациска придобивка се огледа во фактот де-
ка, речиси во сите војски на светот, врховната команда е во раце-
те на цивили (претседателот на државата или премиерот), а ми-

² До 2002 година, следниве држави немале војски односно држави кои не-
мале вооружени сили: Костарика, Исланд, Маврициус, Панама, Источен Тимор,
Сомалија (во процес на формирање армија), Андора, Сан Марино, Хаити, Гренада,
Доминиканската Република, Сент Винсет и Гренадини, Самое, Соломонови о-
строви итн. Пошироко, види: Парламентарен надзор на секторот за безбедност,
Интер – парламентарна унија (IPU) и Центар за демократска контрола на воору-
жените сили (DCAF), Гораграф, Белград, 2003, стр. 53.

нистерството за одбрана го водат, исто така, цивили. Тоа, всушност, најдобро ја изразува тенденцијата за целосна цивилна и политичка контрола над војската. Тоа е изразено најмногу во државите од Западна Европа. Во земјите од поранешниот идеалистички поредок, министерствата и другите врвни функции во одбраната, во последните 50-60 години, речиси без исклучок, ги извршуваа професионални војници.

Третиот организациски елемент, всушност, е еден од столбовите на функционирањето на модерните војски. Станува збор за хиерархијата и субординацијата кон и во самата војска. Во таа смисла, задржан е најстариот и најнедемократскиот начин на раководење.

Воената организација на војската ѝ е подредена на основната цел на нејзиното постоење, а тоа е водењето војна. Заради тоа и постои потчинување на голема маса луѓе на еден човек – врховен командант. Тој постои заради извршување на таа цел, но постои и поради спречување на можноста војската да се истргне од контрола или да се осамостои надвор од рамките кои се определени со уставот и со законите на една држава. Врховниот командант е цивил, кој меѓу другото, треба да обезбеди војската да не се претвори, од апарат на државата во апарат против државата.

Структурата на денешните војски, исто како и нивната организација, е зависна од многу фактори, како од надворешни и внатрешни така и од природни и од општествени. Во последните шесет години се појавија такви промени во светот на науката и на технологијата што ги примораа војските да се структурираат водејќи сметка за нив. Исто така, техниката и технологијата на новите видови оружја и опрема придонесоа за значајни промени во формациските структури на војските. Денешните војски, во својата, структура имаат од неколку десетици до неколку стотици различни воени специјалности. Спектарот на средствата и опремата, нивното одржување, ракувањето со нив и нивната употреба наложуваат голема динамика во соодавањето нови специјалности.

Од класичната структура, остана само поделбата на војската на видови, родови и служби. Но нивната содржина е радикално различна. Не е отповеќе ако се каже дека границата меѓу видовите (копнена војска, воена морнарица и воено воздухопловство) е мошне формална, бидејќи станува збор за испреплетени структури (Горески, 1995: 32-33).

Од друга страна, за ваквото бришење на границата придонесоа и безбедносните настани по Втората светска војна и посебно на крајот на минатиот век. Новата безбедносна средина силно ги погоди војските во светот. Од класичните традиционални функции на војските коишто беа и класични дефинирани интереси, како способноста да ја штити државата од конвенционален напад, одбраната на главната национална инфраструктура и на националните интереси; да ги брани своите граници од илегален и насилан влез или излез на лица и стоки; да ја брани безбедноста или да добие контрола над барем еден дел од државната територија, остана многу малку.

Денес, војските во светот главно ги извршуваат следните функции: заштита на независноста, на суверенитетот и на територијалниот интегритет на земјата или, пошироко, на нејзините граѓани; одржување на меѓународниот мир или извршување мировни мисии; помош во катастрофи; внатрешни безбедносни задачи (помош на цивилните власти кои го спроведуваат законот за да го одржат мирот доколку е нарушен); учество во градење на нацијата,³ што подразбира социјална функција.⁴

Во тој контекст, и вооружените сили на Република Македонија согласно политичката рамка на Стратегискиот одбранбен преглед, во дефинирањето на одбранбените мисии се води од неколку принципи:

- напуштање на концептот на територијална одбрана и армија структурирана и опремена против конвенционални закани;
- создавање армија која е употреблива и за операции на Алијансата и за операции за македонската безбедност;
- распоредливост/одржливост на силите;
- јасно дефинирана улога на армијата во поддршка на цивилните власти.⁵

³ Парламентарен надзор на секторот за безбедност, Интер-парламентарна унија (IPU) и Центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF), Гораграф, Белград, 2003, стр. 53

⁴ Социјалната функција придонесоа за градење здрава нација каде припадниците од различни етнички заедници имаат можност да работат заедно, имаат различно етничко и социјално потекло. Другата социјална функција е тоа што им обезбедува образование на луѓето.

⁵ Политичката рамка на СОП и делот на дефинирање на одбранбените мисии се дадени во Годишната национална програма за членство во НАТО, 2003/04.

2. Институции поврзани со демократијата и со цивилната контрола на вооружените сили

Демократската контрола на вооружените сили и на другите тела со воен персонал е практикувана врз правно формираните институции, одредени со Уставот. Најважните теми на политичката контрола кои се разгледувани од јавните власти се во рацете на парламентот, претседателот на Републиката, Владата, Советот за безбедност, Судството, Уставниот суд, Народниот правобранител итн.

Парламентот е институција која ја воспоставува врската помеѓу вооружените сили, владата и граѓаните (Fluri et all, 2003: 327). Таа, во политиката, ги отсликува аспирациите на нацијата и на нејзината доминантна политичка култура и му ги објаснува на општеството потребите и интересите на државата.

Парламентот претставува највисок израз на демократска волја на народот. Затоа, парламентот треба да биде најважниот чувар на демократијата.

Во основа, суштината на парламентарниот надзор е да се сфати раздвојувачката линија помеѓу парламентот и владата, и тоа до кој степен треба парламенот да биде вклучен во активностите на владата?

Според Член (68), македонскиот парламент е овластен да ја надгледува работата на Владата на Република Македонија и на други носители на јавни функции, одговорни пред македонскиот парламент, во согласност со Уставот и со законите. Парламентот е способен да го прави надзорот преку бројни инструменти, како што е предвидено со различни акти.

Надзорот се однесува на круцијалната улога на легислативата во мониторинг и прегледување на активностите на извршната власт. Поимот е вграден во концептот на поделба на власта што, истовремено, обезбедува проверки и баланс на практикувањето на извршната власт правејќи ја неа поодговорна на избраната легислатива. Надзорот и одговорноста помагаат да се осигура дека егзекутивата ги имплементира законите на начин баран од легислативата и одредбите на Уставот.⁶

⁶ Надзорната функција на парламентот е многу добро рефлектирана и олицетворена во донесување на буџетот, што претставува една од најкруцијалните задачи изведени од парламентот. Способноста на парламентот да го менува буџе-

Во однос на одбраната, Парламентот на Република Македонија има развиено и формирано легислативната рамка за да ја осигура национална безбедност и одбрана како и демократската контрола над војската, но врши и мониторинг на тековните активности на вооружените сили и агенциите одговорни за спроведување на законот.

Во контекст на обезбедување демократска контрола над вооружените сили, голем број од функциите парламентот ги практикува преку Комисијата за одбрана и безбедност. Оваа Комисија според Уставот, имаат моќ да ја практикува парламентарна контрола во име на парламентот.

Клучот за соодветен парламентарен надзор е транспарентност и одговорност. Висок приоритет им е даден на принципите како транспарентност, одговорност на избраните цивилни авторитети и сеопфатност на буџетот.

Контролата на буџетот е во срцето на парламентарната контрола. Повеќето земји имаат развиено или развиваат систематски пристап за евалуација и за одобрување на предлозите за буџет. Националниот буџет е најважниот политички документ на извршната власт и ги одразува фундаменталните вредности на националната политика. Како претставник на народот, парламентот е соодветното место да се обезбедува дека буџетот ги покрива потребите на нацијата со расположливите ресурси, способност која е посебно важна имајќи ги предвид предизвиците да се прави приоритет во рамките на и помеѓу различни сектори во општеството. (Fluri et al, 2003: 62).

Според Уставот, Претседателот на Република Македонија има потполна одговорност за националната одбрана. Тој е врховен командант на вооружените сили и има лична одговорност за одбранбената способност на земјата и за борбената готовност на вооружените сили. Шефот на државата ги насочува државните агенции и ги мобилизира ресурсите за имплементирање на овие уставни задачи. Тој, исто така, има право да ги дефинира главните

тот влијае од бројни фактори како што се: капацитетот на комисиите да преземат или да им бидат обезбедени добро истражени анализи на буџетот; степенот до кој се вклучени комисиите во процесот; времето кое го имаат комисиите на располагање; соработката помеѓу различни комисии што обезбедува подобра поделба на трудот.

насоки на домашната и на надворешната политика на земјата кои, конечно, треба да бидат одобрени од парламентот.

Владата на Република Македонија, како централно тело на извршната власт, е одговорна за националната безбедност во целина и за одбранбените способности на земјата, посебно, во рамките на нејзината уставна моќ. Владата ги насочува и врши мониторинг на активностите на државните власти и дирекции кои директно оперираат на полето на националната безбедност и на одбраната. Владата води грижа за одбранбените способности на земјата, за обезбедување на вооружените сили со различни видови материјални ресурси. Владата делува во согласност со одлуките на Парламентот и со декретите на Претседателот кои се однесуваат на оваа специфична област на нејзина одговорност. Владата, исто така, ги координира активностите на централната извршна власт (министерства, државни сектори и дирекции), како и на локалната извршна власт и го формира државниот буџет за имплементација на специфични програми во областа на националната безбедност и на одбраната.

Во основа, информациите обезбедени од Владата се суштински не само за функцијата на парламентарен надзор туку и за неговата законодавна функција. Добиената информација е исклучително важна за иницирање акции што може да водат до модификација на владината политика, ако парламентот одлучи дека тоа е неопходно.

Советот за безбедност е советодавно тело на Претседателот и негова главна задача треба да биде да ги развива генералните насоки во организацијата и во одржувањето на безбедноста на земјата, одбранбената способност и воената конструкција. Советот треба да му помага на претседателот на државата во идентификацијата и процената на заканите по националната безбедност, но, како што стојат сега работите во нашата држава, за да ја има ваквата улога, му треба на Советот за безбедност да се зајакне неговата позиција.

Сепак, во Република Македонија, и покрај постојаната правна поделба на моќта и одговорностите помеѓу различни државни власти се налага неопходноста да се постигне поголема ефикасност помеѓу посебните институции на вооружените сили и безбедносните служби како и да се зголеми нивото на општата свест со поставување на приоритети употребувајќи координација како

средство кое останува моментално како еден од најголемите проблеми.⁷

Ефикасно постигнување на националната безбедност е невозможно без управувачка и контролна функција. Парламентарната, извршната и контролната функција во постигнувањето на националната безбедност се регулирани со демократски принципи обезбедувајќи транспарентност и одговорност во процесот.

2.1. Улоги и инструменти на парламентарноста

Трите власти извршната, законодавната и судската власт на државата се занимаваат со безбедносниот сектор. Генерално, парламентот има задача да ја надгледува извршната власт; извршната раководи со безбедносниот сектор додека судската има задача да го брани владеењето на законот, во рамките на безбедносниот сектор. Точната улога на парламентот, визави на безбедносниот сектор се разликува од земја до земја, главно во зависност од тоа дали постои парламентарна или претседателска демократија. Парламентот има повеќе функции⁸, но, сепак, за три функции е посебно заинтересиран да ги исполни. Тоа се: мониторинг-функцијата, законодавната функција и репрезентативната функција.

Првата и можеби најважната функција на парламентот е да врши мониторинг на егзекутивата. Во воспоставените демократии, оваа значајна функција е проширена на надгледување на: мандатот, операциите, организацијата и финансирањето на безбедносниот сектор.

Вториот инструмент, законодавната функција, на парламентот е повеќе проактивна бидејќи е насочена кон идната владина политика и кон нејзините активности. Донесувањето закони претставува гаранција на положбата на Собранието, како законодавна власт. Собранието има повеќе функции во делот на одбраната. Така, со законска функција го регулира системот за одбрана итн.

⁷ Недостатокот од ефикасна координација води до преклопувања, посебно во активоста на внатрешните министерски структури и на други специјални агенции на државата. Потребата од ефикасна координација на полето на националната безбедност и одбраната исто така произлегува од самата природа на новите закани и од нивното различно влијание на националната безбедност.

⁸ Уставотворна, законодавна, буџетска, изборна, контролна итн.

Третата важна функција на парламентот е репрезентативната функција. Бидејќи парламентот е претставник на волјата на граѓаните, тој може да им даде легитимност на активностите и на намерите на Владата. Понатаму, парламентот може да добие дополнителна јавна поддршка. Главните инструменти кои ѝ припаѓаат на репрезентативната функција се: давање точни информации на јавноста; организирање јавни собири и конференции надвор од парламентот за да го подигне или да одговори на јавниот интерес; одговарање на потребите и жалбите од групи или од поединци, во врска со безбедносниот сектор; овозможување транспарентност на функционирањето на парламентот итн.

Генерално, задача на парламентот е да ја држи Владата одговорна за нејзината политика и за активностите додека задача на Владата е да го контролира и да го управува безбедносниот сектор. Главен проблем на парламентарниот надзор е да ја најде раздвојувачката линија помеѓу парламентарниот надзор и извршната контрола. Парламентот мора да почитува дека владата ја има одговорноста за извршна контрола. Парламентот треба да го избегне микроменаџирањето на безбедносниот сектор. Од друга страна, Владата мора да ја почитува уставната должност на парламентот да ја држи егзекутивата под надзор. Затоа, Владата мора да избегнува прекумерна тајност на безбедносниот сектор и да гарантира дека парламентот има пристап до сите релевантни информации. Освен вршењето мониторинг на извршната власт, парламентот има уставна моќ да донесува закони и да ја обезбеди извршната власт со (правни) насоки. Парламентарната улога е посебно важна кога се донесуваат нови закони за безбедносните служби во кои мандатот, функционирањето, механизмите за надзор, транспарентноста и финансиската контрола на службите се уредени.

Постојат повеќе средства кои ги има парламентот, а му служат да ја контролира Владата. Посебните средства кои ги има парламентот ги има за контролирање на Владата се:

- прашања со кои Владата треба да објасни одреден факт;
- интерпелации кои бараат од Владата да ја оправда својата политика во одредена област;
- парламентарни истраги, што е средство да се испита активност во една област;

Воспоставувањето на периодот за прашања и интерпелации е едноставно и конкретно средство на парламентарна контрола, еднакво достапно на парламентарците од опозицијата како и на оние кои го претставуваат мнозинството.

Теоретски, контролата преку буџетот треба да биде најмоќниот инструмент на парламентарен надзор над војската. Целите на парламентарната контрола над буџетот за одбрана се да воспостави воена способност за да ги задоволи потребите на националната безбедност и да обезбеди соодветен баланс на ресурсите помеѓу војската и другите државни институции. Контролата на буџетот претставува суштина на парламентарната контрола. Таа му дава на парламентот моќ да применува транспарентност и одговорност на војската (Fluri et al, 2003: 336).

3. Остварување демократска контрола врз вооружените сили

По колапсот на комунизмот во 1989 и распадот на Советскиот Сојуз во 1991, земјите од Централна и на Источна Европа се соочија со огромен предизвик на спроведување транзиција од комунизам во непозната иднина, со малку или воопшто без искуство за демократија, за пазарни економии или за стабилни односи со нивните соседи. Еден елемент на оваа транзиција беше проблемот на реформирање на вооружените сили од комунистичката ера и цивилно-воените односи. Новите влади се соочија со слаба извршна/владина контрола на одбранбената политика, со неколку системи за финансискиот менаџмент на одбраната, на непостоен парламентарен надзор на одбранбената политика, со министерства за одбрана во голема мера составени од воен персонал и кои беа ефективно под надлежност на посебни Генералштабови и со малку или воопшто без цивилна или невладина експертиза за прашања поврзани со одбраната. Овие проблеми беа надополнети од културата на воена независност и од отпорот кон цивилна контрола во однос на развојот и имплементацијата на одбранбената политика. Способноста на посткомунистичките елити да обезбедат демократска контрола на вооружените сили, или барем согласност на војската за демократска транзиција, ќе има значајно влијание врз иднината за демократизација во целина (Cottey et al, 2002: 1).

Демократската контрола на вооружените сили може најдобро да се разбере како општ термин кој ги опфаќа сите аспекти на односите помеѓу вооружените сили (како политичка, општествена и економска институција) и општеството (државата како политичко, социјално и етничко движење) чиј дел се тие. Домашната функција и позицијата на војската т.е. нејзиниот однос со институциите и со моделите на политичка моќ во општеството – формира една од суштествените компоненти на цивилно-воените односи. Во рамките на овој контекст, ние образлагаме дека „демократската контрола“ на вооружените сили треба да се разбере како однос на политичка контрола на војската од страна на легитимни, демократски избрани власти на државата.

Демократската контрола на војската вклучува три различни, но меѓусебно поврзани прашања.

Прво, таа ја вклучува врската помеѓу војската и внатрешната политика. Овде, суштинската нормативна претпоставка на демократската контрола на вооружените сили е дека војската не треба да биде инволвирана во внатрешната политика и дека треба да остане аполитичен слуга на демократската влада.

Вториот елемент на демократска контрола на војската се поврзува со контролата на одбранбената политика (сфатена како широка директива на развојот на вооружените сили вклучувајќи буџетирање на одбраната, структура на силите, опрема и набавки и целосна воена стратегија). Демократската контрола на вооружените сили наложува дека дефинирањето и развојот на одбранбената политика треба да бидат под контрола на демократски, цивилни авторитети и дека војската треба да се помири со имплементирањето одлуки донесени од тие власти. Во праксата, одбранбената политика често вклучува деликатен баланс помеѓу одржувањето на политичката контрола и почит за професионална воена експертиза.

Третиот елемент на демократската контрола на војската се поврзува со улогата на војската во надворешната политика, во посебни одлуки за употребата на вооружените сили. Демократската контрола на војската сугерира дека надворешната политика на државата, вклучувајќи ги и одлуките за распоредување и за употреба на силите, треба да биде под контрола на демократските цивилни власти. Сепак, повторно, одлуките за иницијацијата и за водењето на воени операции поттикнувачки прашања околу соод-

ветниот баланс помеѓу цивилната политичка контрола, почита за „професионален“ воен совет и оперативните воени барања. Повторно, долго востановените демократии често се соочуваат со цивилно-воени тензии за употребата на сила. Во овој контекст, академската јавност дебатира дали војската е повеќе склони да употреби сила од цивилите (а така слаба цивилна контрола на војската може да ја зголеми веројатноста од војна) или, алтернативно, современите професионални вооружени сили се дефинирани како инхерентен конзерватизам во однос на употребата на сила која ги прави колебливи да се впуштат во воен авантуризам (Cottey et al, 2002: 6–7).

Ако генерализираме, според изнесеното, овие елементи се препознаваат и во аргументацијата на Ванковска која ги систематизира во два основни вида цивилна контрола над војската кои битно се разликуваат не само според субјектите кои се одговорни за нејзиното спроведување туку според мотивите кои ги раководат во тоа.

Првиот облик на цивилно-политичка контрола е карактеристичен за плуралните демократски системи. Во нив, цивилната супремација над војската се јавува како посебен аспект на ограниченоста и подреденоста на јавната власт во однос на демократската општествена контрола. Во такви услови, војската им се подредува на политичко-државните фактори и институции кои се основни носители на оваа контрола. Оваа дејност се врши со една основна цел: дистанцирање на војската од центрите на политичката моќ и гарантирање на слободата и интегритетот на цивилното општество.

Вториот тип цивилна контрола над војската е карактеристичен за недемократските системи. Во нив, по правило, оваа функција целосно е концентрирана во рацете на владејачката (поточно, единствената) политичка партија. Ова се должи на фактот што семејната партија во овие системи претставува вистинска еманација на цивилната власт. Станува збор за моделот на цивилна контрола кој беше реализиран од страна на комунистичките режими. (Ванковска-Цветковска, 1995: 100–112).

Нагласената диференцијација тука налага дека централниот елемент на демократските модели на цивилно-воените односи мора да биде политичка контрола на војската од демократски избрани власти, преку институции кои обезбедуваат претседателска,

владина и/или министерска контрола на вооружените сили. Потпирајќи се на оваа претпоставка, може да се посочи дека демократската контрола на војската бара одреден број специфични елементи за тоа, за да биде ефикасна, и тоа:

- прво, уставни, правни и/или институционални ограничувања кои забрануваат мешање на војската како институција (различна од индивидуални војници како гласачи и можеби како кандидати за избори) во внатрешната политика;
- второ, јасна хиерархија во командувањето на вооружените сили, со демократски избрани лидери, како претпоставени;
- трето, цивилен министер за одбрана и министерство за одбрана кое вработува барем еден дел цивили (посебно на повисоки нивоа и на клучни позиции за креирање на политиката);
- четврто, субординација на воениот генералштаб на министерството за одбрана;
- петто, степен на транспарентност во однос на буџетот за одбрана.

Додека овие институционални димензии може да бидат виталните елементи на кој било систем на демократската контрола на војската, ефикасното функционирање на таков систем зависи, исто така, од постоењето на општа политичка култура и на посебна воена култура во која субординацијата на вооружените сили на цивилна политичка контрола е широко прифатена од цивилите и од војската што функционира во практиката. Развојот на таква култура може да биде барем голем предизвик како реформирање на институции и може да биде забавени од воениот отпор на цивилната контрола, од цивилната неспособност да се примени ефикасна контрола или поопшта, од неефикасноста на владините и на административните структури.

Демократската контрола над војската вклучува не само обезбедување на военото деражирање од политиката и од цивилната политичка контрола над војската туку, исто така, воспоставување на цивилен политички консензус над неинволвирањето на војската во политиката и ограничување на потенцијалот за цивилна политичка злоупотреба на војската или конфликт за неа (Cottey et al, 2002: 8).

Освен формалните институции на државата и на владата, одговорни за демократска контрола на вооружените сили, постои, исто така, силно верување дека еден демократски модел на цивилно-воени односи бара елемент на поширок недржавен придонес или придонес на и „цивилно општество“ во дебатата за вооружените сили и одбранбената политика. Таквата активност на „цивилното општество“ извршува бројни функции. Тоа обезбедува дополнителни средства за јавен надзор на вооружените сили и на политичките институции кои ги контролираат вооружените сили делувајќи како понатамошна кочница за воениот преторијанизам или политичка злоупотреба на контролата на војската. Тоа, исто така, придонесува за информирани јавна дебата за вооружените сили и за одбранбената политика. Проценувајќи што претставува неопходен или соодветен придонес на „цивилното општество“ за демократска контрола и дебата за војската, очигледно е проблематично. Сепак, можат да се посочат одредени димензии: слободни медиуми, заинтересирани и способни да истражуваат прашања поврзани со одбраната; постоењето на независни истражувачки институти, академскиот сектор и експертизата да придонесат за информирани дебата за одбранбената политика; и слободата за граѓаните да организираат невладини активности и да протестираат во однос на вооружените сили (Cottey et al, 2002: 9).

3.1 Сироведување цивилна контрола врз вооружените сили

Факторите кои ги обликуваат перспектите за демократска контрола на вооружените сили можат да се разгледуваат во пет широки категории: меѓународниот контекст (влијанието на големите држави); историските наследства, домашниот контекст (влијанието на внатрешните предности/недостатоци на државата, степенот на демократија, економската стабилност и степенот на внатрешните политички и етнички конфликти); институционални фактори (уставни, владини и административни договори кои се однесуваат на контролата на вооружените сили и на развојот на одбранбената политика) и прашања поврзани со „воената култура“ и професионализацијата (т.е., како војската, како институција, ја гледа својата улога). Континуиран е предизвикот како подобро да се

разбере интеракцијата помеѓу овие различни фактори и како да се развие политика која се фокусира на оние области кои се најсуштински за демократска контрола над вооружените сили.

Како и демократијата, демократската контрола над вооружените сили никогаш не завршува и секогаш може да се подобри. Демократијата никогаш нема да биде совршена, туку само чекори на патот кон посовршена демократија.

Демократската контрола над вооружените сили значи постојана јавна дебата за повеќе прашања отколку само одбранбената и безбедносната заедница, дизајнирање на буџетот, примат на политиката, транспарентност, независни медиуми, парламентарен капацитет – силен парламент кој е способен да го оценува безбедносниот сектор, независно од владата и од администрацијата. (Lehner et al, 2001:166)

Цивилната контрола треба да обезбеди гаранција дека Армијата во какви било услови, ќе ја зачува својата уставна улога и местото во бранењето на националната одбрана и безбедност. (Георгиева-уредувач, 2003: 20)

Демократската контрола над вооружените сили наложува дека дефинирањето и развојот на одбранбената политика треба да биде под контрола на демократски, цивилни власти и дека војската треба да се ограничи на имплементирање одлуки од тие власти.

Цивилно-воените односи ја оформуваат одбранбената политика, но одбранбената политика, исто така влијае на цивилно-воените односи и на перспектите за демократска, контрола над вооружените сили.

Цивилно-воените односи мораат да се базираат на транспарентност, доверба, меѓусебна одговорност и меѓусебна почит, на ефикасна поделба на меѓусебната работа на полето на одбраната. Во спротивно, сфаќањето за политичката одлука и за воената одлука можат да станат критична тема на разговор. Да се постигне функционалност на парламентот и на секторот за одбрана, во однос на транспарентноста, се мисли и на промовирање на свесност за човечките права и прашања од областа на безбедноста кај јавното и цивилното општество.

Сите елементи од безбедносната и од одбранбената реформа имаат потреба од добро дефинирана соработка помеѓу цивилните и безбедносно-воените структури. Во текот на процесот на нив-

ното разрешување, состојбата на работите на полето на односите цивили/војска јасно ќе се пројави. Не може да има сомневање дека цивилната контрола и надзорот, изведени од извршните и од законодавните гранки, ќе треба одлучно да се реализира. Но, исто така, не може да има ни сомнеж дека ќе треба да се соочиме со фактот дека војниците можат да имаат некакви приговори бидејќи ќе уочат, со право или не, дека нивната професија е во опасност. Тоа може да се надмине само ако двете страни сфатат дека односите цивили/војска се како двонасочна улица, на која обете страни имаат свои права и свои должности. Фактот дека војниците не се расправаат со цивилите во рамките на обврските на етаблираните одбранбени институции и процедури, не може да се смета како доказ за развиени односи цивили/војска. Цивилните донесувачи на одлуки се барем исто толку одговорни за квалитетот на овие односи колку што се и војниците. Затоа, изнаоѓањето на добро избалансирана транспарентност во донесувањето на одлуките и оспособувањето на сите субјекти во општеството да ги изнесуваат своите видувања околу клучните проблеми на националната безбедност, претставува најдобар и единствен начин за одење напред.

3.1.1. Услови за ефикасен цивилен надзор на војската

Секоја структура која донесува одлуки за националната безбедност може да се нарече демократска само ако цивилите играат значајна улога во подготовката, во изготвувањето и во извршувањето на одлуките на безбедносната политика. Улогата на цивилите е посебно значајна во земјите во транзиција каде безбедносниот сектор претрпе повеќекратни негативни ефекти поради недостигот на транспарентни и демократски процедури, доминантноста на униформиран персонал меѓу професионалците во безбедносниот сектор и недостигот од цивилно знаење и експертиза за прашањата за националната безбедност. Цивилите мора да имаат значајна улога во голем број различни капацитети во процесот на донесување одлуки за националната безбедност. Постои голема потреба од цивилни професионалци за безбедносна политика кои ќе работат во области на изготвувањето на одлуки во владините агенции и министерства.

Постојат голем број услови кои се потребни со цел да се обезбеди ефикасен надзор на војската. Како неопходни услови за ефикасен цивилен надзор на војската, ќе ги издвоиме следните:

1. Непходно е или преку Уставот или преку законите, да се воспостави јасно дефинирана поделба на власта помеѓу претседателот и владата (премиерот и министерот за одбрана).
2. Непходно е парламентот да врши надзор на војската преку практикување ефикасна контрола на буџетот за одбрана; и, исто така, неговата улога во распоредувањето на вооружените сили мора да биде јасна во вонредна и во воена состојба.
3. Владината контрола на војската (Генералштаб и воени команданти) мора да биде практикувана преку нејзиното цивилно министерство за: одбраната, да вклучи ефикасен мирновременски надзор на буџетот за одбрана, разузнавањето, стратегиското планирање, структурата на силите и распоредувања, снабдувањето на оружје и воените унапредувања.
4. Воениот престиж мора да биде повратен за вооружените сили да бидат ефикасна институција. Тргувајќи од комунистичкиот период кога војската често беше користена како инструмент на надворешна и за внатрешна опресија, општеството мора да ја гледа војската под ефикасна национална контрола. Исто така нивоата на обука и опрема мора да бидат доволни за да ја заштитат државата (Wim, Parag – No. 2).

Заклучок

Следи заклучокот дека потребата од зајакнување на цивилната контрола и на управувањето на вооружените сили преку подигање на нивото на нивниот професионализам и степенот на нивната одговорност кон цивилните авторитети, е повеќе од евидентна. Без размислување, поголема вклученост на цивилите во развојот на безбедносната политика и на цивилниот менаџмент се клучниот елемент за одговорно управување во одбранбениот сектор.

Се докажа дека цивилната и демократската контрола на вооружените сили зависи од зрелоста на цивилно-воените односи, но, исто, така демократската контрола над војската наложува дека државната надворешна политика, вклучувајќи и одлуки за распредување и употреба на силите, мора да биде под контрола на демократските цивилни власти.

Во основа, парламентарната контрола на војската е фундаментална за плуралистичките демократски општества, додека класификацијата на потребите, за ефикасно парламентарно вклучување во националната безбедносна политика; одржување, поддршка и придонес во коалициските активности и други напори за колективна безбедност; поддржување на суверенитетот и на територијалниот интегритет; промовирање на демократските идеали и поддршка на одговорни и способни воени институции е централно за континуитетот и за растежот во парламентарното искуство.

Од изнесеното следи дека парламентарниот надзор на вооружените сили е позитивна демократска задача што помага при обезбедувањето на националната и на регионалната безбедност.

(Рецензент: *проф. д-р Билјана Ванковска*)

ЛИТЕРАТУРА

1. Parliamentary Oversight of the Security Sector, Inter-Parliamentary Union and DCAF, Geneva/Belgrade, 2003.
2. Bryden, A/Fluri, P (eds.), 2003, *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
3. Fluri, P. and Shalamanov V., (eds), 2003, *Security Sector Reform Does it Work*, Sofia: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/George C. Marshall-Bulgaria.
4. Парламентарен надзор на секторот за безбедност, Интер-парламентарна унија (IPU) и Центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF), Гораграф, Белград, 2003.
5. Ванковска-Цветковска Б., 1995, *Војската и демократијата*, Скопје: Детска радост.
6. Ѓорески, В., 1995, *Сите војски на светот*, Скопје: Нип Ѓурѓа.
7. Fluri, P. H., Trapans, J. A., (eds.), 2003, *Defence and Security sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Macedonia, Moldova, Romania, Volume II*, Geneva/Belgrade: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
8. Fluri, P. H., Trapans, J. A., (eds.), 2003, *Defence and Security sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Albania, Bulgaria, Croatia, Volume I*, Geneva/Belgrade, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
9. Cottey Andrew, Edmunds Timothy and Forster Anthony, eds., 2002, *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe*, PALGRAVE
10. Fluri, Philipp and Miroslav Hadžilic., (eds), 2004, *Sourcebook on Security Sector Reform*, Geneva/Belgrade, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/Centre for Civil-military Relations, Belgrade.
12. Стратегиски одбранбен преглед, Министерство за одбрана на РМ, 2004
13. Lehner, Ulrich and Tanner, Fred (eds.), 2001, *Coping with the New Security Challenges of Europe*, Proceedings of the 4th International Security Forum, Peter Lang, Bern.
14. Предизвиците за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, 2003, во редакција на Георгиева Л., Филозофски факултет-Скопје и Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
15. Бакрески, О., 2005, Координација на безбедносната заедница во Република Македонија, Скопје: Маринг
16. Wim F. van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces: the National and International Parliamentary Dimension*, Occasional Paper – No. 2, Geneva, October 2002.

Oliver BAKRESKI

PARLIAMENT'S ACCOUNTABILITY IN EXECUTING DEMOCRATIC CONTROL OVER THE ARMED FORCES

Resume

Every nation's fundamental need is to ensure that the activities of its armed forces are subordinated to the political goals of the established government. There are complementarities between security and democracy. Although not a means to own end, civilian democratic oversight of the armed forces is essential for efficiency of the defence sector, good governance and the most important for human rights protection. Democratic control over the armed forces is a fundamental principle of the Macedonian state and is being practiced by the political and civil society.

Just as well as democracy, democratic control over the armed forces never ends and always strives to be improved. Democracy will never be perfect, yet it only steps on the way towards more perfect democracy.

Keywords: *PARLIAMENTARY CONTROL, NATIONAL DEFENCE, SECURITY SECTOR, ARMED FORCES, CIVILIAN CONTROL.*