

# NACIONALNA I MEĐUNARODNA SIGURNOST\*

## 2.3. Razvoj sigurnosne i obrambene funkcije u modernim društvima

Republika kao oblik integracije društva nasljeđuje monarhiju, koja nije više u stanju integrirati sve veći broj različitih i suprotstavljenih interesa u društvu. Ideje o republikanskom tipu uređenja društva, oslonjene na antičku misao, javljaju se još u okvirima monarhije, pokušavajući se s promjenjivim uspjehom ostvariti u praksi.<sup>1</sup> Tako se javljaju ideje o odvojenosti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.<sup>2</sup> Prvi koji uočava postojanje tri vrste vlasti u državi (zakonodavne, izvršne i sudske) te potrebu njihovog razdvajanja bio je Montesquieu (1689-1755.). Za razumijevanje razvoja ideje o diobi vlasti značajno je spomenuti i Thomasa Jeffersona (1743-1826.). Prema njemu, zakonodavna, izvršna i sudska funkcija povjerava se odvojenim, jednakim i "ko-suverenim" vlastima. Svaka od njih treba biti vezana ustavom i odgovorna izravno narodu. Politička prava građana su neotuđiva. Zakonodavnu vlast delegirao je narod preko svojih predstavnika. On zagovara i vertikalnu diobu vlasti stvaranjem lokalnih zajednica. Glavni politički cilj ovakvih shvaćanja je ograničiti samovolju monarha te politički neutralizirati državnu upravu i sudstvo, instrumente vlasti u monarhovim rukama i potčiniti ih narodu.<sup>3</sup>

Primjena načela diobe vlasti u ustavnoj praksi većine zemalja tijekom 19. i početkom 20. stoljeća, pokazala je da je glavni politički učinak ovog nastojanja otvaranje vrha državnog sustava upravljanja i njegovo pretvaranje iz strukture vlasti u obliku piramide u političku arenu gdje se mogu konfrontirati i uskladiti raznoliki interesi građanskog društva<sup>4</sup>. To je u upravljanje u političkom sustavu unijelo više dinamike. Povećala se elastičnost političkog sustava i njegova sposobnost prilagođavanja promjenama interesne situacije. Sukobi se sve više razrješavaju dijalogom, a sve manje uporabom vojne i policijske sile.

---

\*Tatalović, S. *Nacionalna i međunarodna sigurnost*, Politička kultura, Zagreb, 2006.

<sup>1</sup> Najočitiiji primjer toga je Francuska u kojoj se tijekom 18. i 19. stoljeća naizmjenično uvode republika i monarhija.

<sup>2</sup> John Locke u svojim "Two Treatises of Government" ("Dvije rasprave o vladanju državom") ističe da je najvažnija funkcija u državi donošenje zakona. Povjeriti donošenje i izvršavanje zakona istim ljudima prevelika je napast za ljudsko vlastoljublje. Obzirom na ovo i činjenicu da se zakoni ne donose svaki dan, zakonodavnu funkciju trebaju imati grupe biranih predstavnika naroda koji se povremeno sastanu, donesu zakon i nakon toga raziđu i sami se podvrgavajući donešenom zakonu. Pored toga, Locke smatra kako je potrebno da postoji i trajna (izvršna) vlast koja mora brinuti o izvršavanju zakona što su donijeti ili su na snazi. Sudsku vlast ne razlikuje od izvršne vlasti. Locke, J., *The Second Treatise of Government*, New York, The Liberal Arts Press, 1952., str. 82.

<sup>3</sup> Vidi: Pusić, E., *Upravni sistemi I*, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, 1985., str. 185-186.

<sup>4</sup> Kao proizvod otvaranja političkih arena u okviru "zakonodavne vlasti", a često i u borbi oko vodstva izvršne, bilo je stvaranje profesionalnih političara i novih organizacija političkih stranaka. Ovo ukazuje da je upravljanje u političkom sustavu postajalo sve složenije i da je kao svojevrjemenno vođenje vojskom zahtijevalo profesionalce obrazovane za ovaj posao.

U republikanskom političkom sustavu vrh državne vlasti raščlanjuje se u niz organizacijskih tijela i pojedinačnih funkcija,<sup>5</sup> čiji zbir predstavlja središte stvaranja političke volje zajednice, koje kao takvo treba osiguravati trojnu funkciju upravljanja u političkom sustavu. Prvo, osigurati da nijedan od mnogih prisutnih političkih interesa ne stekne trajnu prednost i isključivu dominaciju nad drugima. Drugo, udaljiti državnu silu (prvenstveno vojsku i policiju) od političke volje određene interesne skupine kako bi se smanjila opasnost njene zlouporabe. I treće, ograničavati funkcioniranje državne sile kako ne bi pošla vlastitim putem i svoj interes proglasila općim. Republikanski oblik političkog sustava omogućio je intenzivan razvoj sigurnosne i obrambene funkcije, posebno u 20. stoljeću.

Republikanski oblik političkog sustava, isto kao i monarhija, ima različite varijante. U osnovi možemo govoriti o četiri glavne varijante: predsjedničkom, polupredsjedničkom, parlamentarnom i skupštinskom sustavu.

### **2. 3. 1. Predsjednički sustav Sjedinjenih Američkih Država**

Najkarakterističniji primjer predsjedničkog sustava je politički sustav Sjedinjenih Američkih Država. On spada u red nekoliko osnovnih modela - uzora sustava koji su kopirani širom svijeta, posebno u 20. stoljeću. Osnovu i okvir američkog političkog sustava čini Ustav iz 1787. godine koji je ujedno i najstariji važeći ustav na svijetu. Interesi i ciljevi ovog Ustava bili su višestruki, a njime je trebalo:

- osigurati jedinstvenu zajednicu, dovoljno jaku i sposobnu u odupiranju vanjskoj opasnosti i čuvanju nezavisnosti;
- osigurati interese te proširiti mogućnosti razvoja mlade i ekspanzivne buržoazije koja je tražila šire tržište, slobodnu trgovinu i komunikaciju;
- osigurati zaštitu privatnog vlasništva kao temelja društva;
- uspostaviti narodnu vlast putem izbora i učinkovite mehanizme ograničavanja vlasti.

Ostvarivanju ovih interesa i ciljeva, najviše je odgovarao predsjednički sustav utemeljen na načelu podjele vlasti. Prema tom principu državne funkcije su podijeljene na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu te za svaku postoje posebna tijela: zakonodavnu obavlja Kongres, izvršnu predsjednik, sudbenu Vrhovni sud. Svaki od njih ima određeni krug nadležnosti i svoju samostalnost.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Parlamenti, političke stranke, izvršni organi (vlada, ministarstva), šef države, vrhovni sud itd.

<sup>6</sup> Iz ovakve organizacije vlasti možemo vidjeti da je američki politički sustav izgrađen na osnovi postavki Thomasa Jeffersona.

Zakonodavnu funkciju u sustavu SAD vrši Kongres kojeg čine dva doma: Predstavnički dom (House of Representatives) i Senat (Senate). Dvodomna struktura je rezultat federativnog uređenja te kompromisa između malih i velikih država prema kome sve države šalju dva predstavnika u Senat, a predstavnike u Predstavnički dom prema broju stanovnika.<sup>7</sup> Pored zakonodavne funkcije, Predstavnički dom ima pravo pokretanja optužbe protiv visokih državnih dužnosnika u određenim slučajevima. Za razliku od Predstavničkog doma Senat je utjecajnije tijelo, a važna uloga mu je mogućnost vršenja istražnih funkcija. Osnovne funkcije i prava Kongresa su donošenje zakona i rezolucija od kojih su posebno značajni financijski zakoni, odobravanje međunarodnih ugovora i imenovanja koja vrši predsjednik SAD, optuživanje i suđenje visokim državnim dužnosnicima u slučaju korupcije, izdaje ili drugih sličnih nečasnih djela koja su predviđena u postojećim normama. Na ovaj način Kongres ostvaruje minimalni nadzor izvršne i sudbene vlasti. Prema Ustavu SAD Kongres ima i određene zakonske nadležnosti u oblikovanju američke obrambene te vanjske politike i to:

1. objavljuje rat i donosi zakone iz područja obrane,
2. ratificira sporazume s drugim državama,
3. odobrava financijska sredstva za izvršavanje programa obrambene i vanjske politike.<sup>8</sup>

Izvršna vlast u političkom sustavu SAD je povjerena predsjedniku. Predsjednik SAD se bira na četiri godine s mogućnošću ponovnog izbora, a za svoj rad nije odgovoran Kongresu, kojem predstavlja ravnopravnog partnera.<sup>9</sup> Vršeci svoje dužnosti, predsjednik se oslanja na skup suradnika koji sam imenuje, a zove se Kabinet i djeluje kao uhodana ekipa predsjednikovih savjetnika.<sup>10</sup> Pored Kabineta, predsjednik koristi i brojne druge suradnike kao, primjerice, članove Savjeta za nacionalnu sigurnost (National Security Council) gdje se uz državnog tajnika za obranu nalaze direktor službe za izvanredne pripreme, načelnik glavnog stožera oružanih snaga i direktor Centralne obavještajne agencije (CIA). Predsjednik preko svojih najužih suradnika ima na raspolaganju ogromni državni aparat.<sup>11</sup> Za obavljanje određenih državnih poslova upotrebljava i privatne i nedržavne institucije. Predsjednik Sjedinjenih Američkih Država ujedno je šef administracije, on je vrhovni zapovjednik

---

<sup>7</sup> Danas prosječna izborna jedinica broji 480.000 stanovnika.

<sup>8</sup> Grizold, A., Militarizacija in vojaško-industrijski kompleks, Ljubljana, *Časopis za kritiko znanosti*, 1990., str. 97.

<sup>9</sup> Većina teoretičara političkog sustava SAD, Crossky, W.W., Jeffery, J.W., Ross, S.R., Wilson, W. i drugi smatraju da je utjecaj predsjednika SAD daleko veći od utjecaja Kongresa, bez obzira na formalne okvire. To posebno dolazi do izražaja prilikom odlučivanja o uporabi vojnih snaga izvan državnih granica kao, primjerice, u slučaju vojnih intervencija na Grenadi, Panami i Haitiju.

<sup>10</sup> U vrijeme Georgea Washingtona Kabinet je imao četiri resora, dok ih danas ima trinaest, među kojima su i resori-departmani za unutarnje poslove (Interior) i nacionalnu obranu (National defence do 1949. Ministarstvo rata).

<sup>11</sup> Burns, J.M., Poltason, J.W. & Cronin, E.T., *Government by the People*, Englewood Cliffs, 1978., p. 365.

oružanih snaga i vođa vladajuće stranke, što mu daje izvanredne mogućnosti samostalnog utjecaja te djelovanja kako u zemlji, tako i u inozemstvu. Pored brojnih ovlasti u miru, predsjednik dobiva velike ovlasti u ratu i izvanrednim okolnostima u zemlji.

Za pitanja obrane i vojske predsjednik ima na raspolaganju "Pentagon"<sup>12</sup>, odnosno Ministarstvo obrane (The Department of Defence). Značaj Pentagona je naglo porastao u tijeku Drugog svjetskog rata kada je bilo izvjesno da će SAD ne samo odlučiti o ishodu rata, već imati i vrlo značajnu ulogu u budućem svijetu. Tada je izgrađena i zgrada Ministarstva obrane, čija je veličina trebala odražavati tadašnju, ali i buduću vojnu moć SAD. Godine 1993. u Pentagonu je bilo zaposleno 25.000 ljudi, što ovisi o trenutnoj vojnoj angažiranosti američke vojske u svijetu.<sup>13</sup>

Iz Pentagona se već pedeset godina vodi politika obrane i nacionalne sigurnosti Sjedinjenih Američkih Država, a u njemu djeluje vojna i civilna obrambena struktura. Tu se nalaze glavni stožeri kopnene vojske, ratne mornarice i ratnog zrakoplovstva, kao i Združeni glavni stožer američke vojske, te brojne agencije i uredi. U njima je zaposleno podjednako vojnika i civila, a odnos među njima reguliraju ministar obrane - civil i načelnik Združenog glavnog stožera - vojnik. Utjecaj Pentagona na upravljanje u političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država vidljiv je i iz činjenice da on godišnje brine o utrošku oko 350 milijardi američkih dolara, koliko iznosi godišnji obrambeni proračun za 2006. godinu, te o životu i djelovanju oko 1,500.000 djelatnih vojnika koliko danas broji američka vojska.<sup>14</sup> Zbog brojnih dramatičnih situacija u svijetu koje su se najčešće razrješavale u Pentagonu ili u kojima su njegovi zaposleni imali nezaobilaznu ulogu, petokrako zdanje krije brojne tajne u skrovištima određenih sektora, posebno obavještajnih službi. Na djelovanje Pentagona negativno je djelovalo obustavljanje projekta "rata zvijezda", završetak hladnog rata i utrke u naoružavanju krajem 20. stoljeća. Međutim, razvoj događaja na međunarodnom planu, posebno nakon terorističkih napada na SAD u rujnu 2001. godine, kada je meta bio i Pentagon, te američko vojno djelovanje u Afganistanu i Iraku, utjecali su na ponovno jačanje uloge Pentagona.

---

<sup>12</sup> Pojam "Pentagon" se ustalio u političkom životu i predstavlja sinonim za američko Ministarstvo obrane s cjelokupnom pripadajućom administracijom. Zgrada Pentagona je slična mnogim drugim vojnim objektima, ali s ogromnim proporcijama. Ima pet katova i ukupnu površinu pola milijuna četvornih metara, hodnike duge 28 kilometara, 40.000 telefonskih priključaka i 7.748 prozora zbog čega je dugo bila najprostranije zdanje na svijetu. Mills, R., *Elita vlasti*, Beograd, Kultura, 1974., str. 246., izvor prema: Javorović, B., *Društveno-ekonomski aspekti ulaganja u općenarodnu obranu*, Zagreb, ZONO, 1978., str.170.

<sup>13</sup> Tako je, primjerice, odmah nakon njegove izgradnje i rata u Vijetnamu u Pentagonu bilo zaposleno preko 30.000 ljudi.

<sup>14</sup> Prema: *The Military Balance 2005-2006*.

Sudbena vlast u nadležnosti je Vrhovnog suda koji se bavi građanskim i krivičnim stvarima, ali i tumačenjem Ustava te ocjenjivanjem ustavnosti pojedinih zakona. Sud bi trebao djelovati neovisno o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, iako njegovih devet članova imenuje predsjednik SAD uz mišljenje i odobrenje Senata. Zbog mogućnosti ocjenjivanja ustavnosti pojedinih akata i velikog političkog učinka koji iz toga proizlazi, predsjednik SAD uvijek je zainteresiran da na mjesta sudaca dođu ljudi koji će biti sličnih idejnih opredjeljenja i koji će mu u određenoj mjeri biti lojalni.

Pored horizontalne diobe vlasti, u ovom modelu političkog sustava izražena je i vertikalna dioba vlasti do najužih lokalnih zajednica. Ali treba istaći da se to odnosi samo na određene sadržaje vlasti.

U ovako organiziranom predsjedničkom sustavu, najveći utjecaj u upravljanju u političkom sustavu i upravljanju u sustavu obrane ima predsjednik države. On kao nositelj izvršne vlasti koji ima izvorni mandat neprenesen od zakonodavnog tijela, istovremeno je reprezentant države, šef državnog aparata i vođa vladajuće političke stranke. To uvjetuje dominaciju izvršne vlasti nad zakonodavnom i sudbenom te postojanje stalnog sporenja (sukoba) između njih. One varijante predsjedničkog sustava koje osiguravaju komunikaciju i odgovarajuću ravnotežu između ove tri vrste vlasti (kao što je to slučaj u SAD) izbjegavaju glavne probleme koje donosi takav sustav. Problemi se očituju u mogućnosti samostalnog djelovanja vrha izvršne vlasti i državnog aparata što može dovesti do autokratskog režima upravljanja u političkom sustavu. Praksa zemalja (posebno u Latinskoj Americi) koje su pokušale preslikati američki predsjednički sustav, pokazala je kako je te opasnosti vrlo teško izbjeći. Izvršna vlast vrlo brzo pada u iskušenje osamostaljivanja državnog aparata (posebno vojske i policije) te njihovog stavljanja isključivo pod svoj nadzor koristeći ih prvenstveno za učvršćenje vlasti. To dovodi do promjene odnosa između tijela upravljanja u političkom sustavu i tijela upravljanja u sustavu obrane, koja postaju dominantnija. Konačni rezultat vrlo često su vojne diktature.

Sjedinjene Američke Države možemo okarakterizirati kao zemlju u kojoj se ostvaruje nadzor tijela upravljanja u političkom sustavu nad tijelima upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti i posebno vojsci, ali je prisutan i proces što vodi prema postupnom porastu uloge sustava nacionalne sigurnosti i vojske u političkom sustavu. Taj proces trajao je dugo bez većih unutarnjih sukoba između militarističkih i antimilitarističkih snaga. Međutim, nakon terorističkih napada 2001. godine, militarističke snage dobivaju sve veći značaj. Američki Ustav dosta jasno određuje podređenost tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti i vojsci tijelima upravljanja u političkom sustavu, prvenstveno predsjedniku i Kongresu.

Princip dvostrukog podređivanja sustava nacionalne sigurnosti i vojske koji postoji u Sjedinjenim Američkim Državama rezultat je političke tradicije ove zemlje, gdje je uvijek prisutan strah jednog tijela upravljanja u političkom sustavu od drugoga.

Povijest Sjedinjenih Američkih Država ne daje primjere vojnih udara ili razdoblja vojnih diktatura, iako je bilo predsjednika koji su se u vođenju ratova i politike u tom vremenu morali oslanjati na sustav nacionalne sigurnosti i vojsku ili su bili profesionalni vojnici.<sup>15</sup> Međutim, Sjedinjene Američke Države karakteristične su po stalnoj borbi predsjednika i Kongresa za nadzor nad sustavom nacionalne sigurnosti i vojskom, pri čemu je prevlast prelazila iz ruke u ruku. Predsjednik Lincoln je uspio ostvariti nadzor nad sustavom nacionalne sigurnosti i oružanim snagama, ali nakon njegove smrti nadzor je preuzeo Kongres. Na taj način, pitanje nadzora nad sustavom nacionalne sigurnosti i vojskom u Sjedinjenim Američkim Državama postalo je središte političke borbe i sporenja, i to ne kao u drugim zemljama između tijela upravljanja u političkom sustavu i tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti, već između dva čimbenika upravljanja u političkom sustavu: izvršnog i zakonodavnog. Na ishod borbe između predsjednika i Kongresa najviše su utjecala stanja rata i mira u kojima su se Sjedinjene Američke Države naizmjenično nalazile. Rat je omogućavao dominantniju poziciju predsjednika, a mir Kongresa.<sup>16</sup>

Do kraja Prvog svjetskog rata tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti i vojsci bila su potpuno isključena iz upravljanja u političkom sustavu. Časnici i dužnosnici u sustavu nacionalne sigurnosti tretirani su kao obični izvršitelji politike utvrđene od tijela upravljanja u političkom sustavu, a svako istupanje dužnosnika u sustavu nacionalne sigurnosti i vojnika o pitanjima politike smatrano je opasnom uzurpacijom.<sup>17</sup> Određeni ulazak ovih dužnosnika i vojnika u politiku, odnosno njihova suradnja s tijelima upravljanja u političkom sustavu ne samo o sigurnosnim i vojnim pitanjima, započela je kada su se Sjedinjene Američke Države značajnije uključile u tijekove svjetske politike. U početku se suradnja tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti i vojsci te tijela upravljanja u političkom sustavu razvijala u formi korespondencije između State Departmenta te Ministarstva rata i mornarice,<sup>18</sup> pri čemu Ministarstvo rata i mornarice nije smjelo pripremati hipotetičke ratne planove i dostavljati ih

---

<sup>15</sup> Za vrijeme građanskog rata u Sjedinjenim Američkim Državama, predsjednik Lincoln imao je potpuni monopol nad obrambenim sustavom i vojskom i kao vrhovni zapovjednik mogao je znatno proširiti svoje ovlasti.

<sup>16</sup> Borba oko dominacije nad obrambenim sustavom i oružanim snagama između predsjednika i Kongresa došla je do izražaja za vrijeme rata u Zaljevu te u odnosu prema ratovima u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.

<sup>17</sup> May, E.R., *The Development of Political-Military Consultation in the United States*, "Political Science Quarterly", 2, (1955.), str. 162., izvor prema: Viatr, J., *Sociologija vojske*, Beograd, Vojnoizdavački i novinski centar, 1987., str. 260.

<sup>18</sup> U Sjedinjenim Američkim Državama Ministarstvo rata i mornarice je promijenilo ime u Ministarstvo obrane 1948. godine.

tijelima upravljanja u političkom sustavu, jer se to smatralo njihovim miješanjem u politiku. Kasnije, u Drugom svjetskom ratu, to je postala stalna praksa. Tada je suradnja dužnosnika u sustavu nacionalne sigurnosti i vojnika s političarima došla u središte pozornosti. Uloga koju su Sjedinjene Američke Države odigrale u tom ratu a i aspiracije nakon rata, učinili su neophodnim uzeti u obzir mišljenje sigurnosnih dužnosnika te visokih časnika u utvrđivanju vanjske i unutarnje politike. Kako bi se izbjegla opasnost povećanja dominacije sigurnosnih dužnosnika i vojnih profesionalaca na upravljanje u političkom sustavu, formiran je 1947. godine Savjet za nacionalnu sigurnost kao mjesto koordinacije sigurnosnih i političkih čimbenika u kojem su političari imali dominantnu ulogu. Uvođenje stalne institucije političko-sigurnosne koordinacije predstavljalo je značajnu novinu u političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država. Ne narušavajući, bar formalno, načelo da tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti nadziru tijela upravljanja u političkom sustavu istovremeno je sigurnosnim i vojnim dužnosnicima pružala određeni utjecaj na vođenje vanjske, ali i unutarnje politike. Uzroci uvođenja institucije stalne političko-sigurnosne suradnje vezani su neposredno za "*Hladni rat*", to jest za stanje u međunarodnim odnosima nakon Drugog svjetskog rata koje je karakterizirala konstantna napetost između Sjedinjenih Američkih Država i bivšeg SSSR-a.<sup>19</sup> "*Hladni rat*" je omogućio sigurnosnim i vojnim dužnosnicima da se više uključe u odlučivanje u političkom sustavu i prodru u područje koje je do tada bilo rezervirano samo za izabrane političare. Sustav nacionalne sigurnosti i oružane snage Sjedinjenih Američkih Država danas su tako organizirani da raspolažu sve većim količinama suvremene tehnologije koju mogu koristiti samo vrhunski obučeni sigurnosni, obrambeni i vojni stručnjaci. Političari mogu sve manje spoznati tehničko-tehnološke mogućnosti sustava nacionalne sigurnosti i oružanih snaga, zbog čega je njihova stalna konzultacija sa sigurnosnim i vojnim stručnjacima nezaobilazna pojava u vođenju vanjske politike. U Sjedinjenim Američkim Državama ustalilo se mišljenje kako se danas političar ne može osloniti na svoju laičku spremnost za rješavanje sigurnosnih i vojnih problema, bez obzira što su nekada sposobni civili mogli postati čuveni vojskovođe. Sudjelovanje političara u procesu donošenja političkih odluka, posebno onih koje imaju sigurnosne i obrambene implikacije, nezamislivo je bez sudjelovanja sigurnosnih, obrambenih i vojnih stručnjaka, a razvojem vojne tehnike i tehnologije to će se i povećavati. Zapaženi porast uloge tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti i vojsci na tijela upravljanja u političkom sustavu nije rezultat samo potrebe za sigurnosnim i vojnim stručnjacima, već i raspolaganja znatnom količinom

---

<sup>19</sup> Wiatr, J., *Sociologija vojske*, Beograd, Vojnoizdavački i novinski centar, 1987., str. 262.

obavještajnih podataka značajnih za strateško odlučivanje, te uspjeha u ratovima poput onoga protiv Iraka 1991. godine. Međutim, na to utječe i potreba učinkovite borbe protiv globalnog terorizma.

Za razliku od svih svojih suvremenih prethodnika, američki predsjednik Clinton imao je povijesnu priliku započeti svoj četverogodišnji mandat neopterećen brigom nuklearnog oružanog napada, postojanja druge vojne supersile ili izazova neprijateljske globalne ideologije kao prijetnje nacionalnoj sigurnosti Sjedinjenih Američkih Država. Međutim, njegov položaj time nije bio nimalo olakšan, jer je za razliku od svojih prethodnika, u trenutku nestanka jasnih ideoloških podjela bio suočen s nizom prijetnji i izazova izvan vojne sfere, koji upravo u ovom posthladnoratovskom trenutku pokazuju svu svoju donedavno prikrivenu opasnost i težinu.

Dugo vremena zanemarivani svjetski problemi poput rasta svjetskog stanovništva, nedostatka hrane i vode, problemi izbjeglica, AIDS-a, zaštite okoline s latentnom mogućnošću nuklearnih nezgoda širih razmjera, zajedno s novim problemima etničkih sukoba i lokalnih ratova širom svijeta te nekontrolirane proliferacije oružja i sredstava masovnog uništavanja u druge slabije razvijene i često puta totalitarnim koncepcijama naklonjene države svijeta, kao i globalni terorizam, danas predstavljaju novu stvarnu prijetnju američkoj sigurnosti. Kontrast između američke pobjede u "*hladnome ratu*" i "*pustinjskoj oluji*" te rastuće opasnosti od globalnog terorizma usmjerenog prvenstveno protiv Sjedinjenih Američkih Država, alarmirao je Bushovu administraciju kako bi redefinirala gospodarsku, sigurnosnu, obrambenu i vanjsku politiku. Bush u drugom mandatu pokušava otkloniti pogreške iz prvog mandata, kada nije uspio umanjiti terorističku opasnost i kada je započeo ratnu avanturu u Iraku. U otklanjanju brojnih opasnosti i očuvanju uloge vodeće svjetske sile sustav nacionalne sigurnosti i oružane snage imaju sve veći značaj. Sigurnosno okruženje na početku 21. stoljeća zasigurno će omogućiti razvoj sigurnosne i obrambene funkcije do neslučenih razmjera. Iako su Sjedinjene Američke Države trenutno klasa za sebe, ekonomski i vojno, one ne mogu izbjeći dva velika testa koja ugrožavaju trajnost svake velike sile koja zauzima mjesto „broj jedan“ u svjetskim razmjerima. Prvi test se odnosi na to da li u vojno-strateškom pogledu one mogu održati razumnu ravnotežu između potreba sigurnosti i obrane kako ih država opaža i sredstava koje posjeduje za izvršavanje ovih obveza. Drugi test će se odnositi na mogućnost očuvanja tehnološke i ekonomske baze svoje moći od moguće erozije u sukobljavanju s globalnim terorizmom i modelima globalne proizvodnje koji se stalno mijenjaju. Ovo preispitivanje američkih mogućnosti bit će ozbiljno zato što je ona, poput Španjolske oko 1600. ili Velike Britanije oko 1900. godine, nasljednik velikog niza strateških

obveza koje su određene u prethodnim desetljećima, kada je politički, ekonomski i vojni kapacitet ove nacije za utjecaj na svjetske poslove izgledao mnogo pouzdaniji. Kao posljedica toga, Sjedinjene Američke Države sada se izlažu riziku o kojem su pisali povjesničari uspona i pada prethodnih velikih sila, koji se grubo može nazvati „imperijalna rastegnutost“. Drugim riječima, oni koji u Americi donose odluke moraju se suočiti s trajnom činjenicom da je ukupan zbroj globalnih interesa i obaveza Sjedinjenih Američkih Država sada puno veći od snage države da ih sve istovremeno brani.<sup>20</sup>

### **2. 3. 2. Polupredsjednički sustav Francuske**

Prema Ustavu od 4.10.1958. godine, s izmjenama i dopunama (1962-1972.), Francuska je unitarna republika s polupredsjedničkim sustavom vlasti. Ona je i nedjeljiva, laička, demokratska i socijalna republika, koja osigurava svim građanima jednakost pred zakonom bez obzira na porijeklo, rasu ili vjeru.<sup>21</sup> Prema Ustavu Pete Republike, Francuska ima predsjednika Republike i Parlament koji se sastoji od dva doma: Narodne skupštine i Senata. Francuska je jedna od prvih zemalja koja je uvela republikanski režim, ali se on konačno učvrstio tek 1875. godine. Francuska revolucija okončala je feudalnu rascjepkanost i proglasila Republiku "jednom i nedjeljivom", što je formula koju upotrebljava i važeći Ustav. Ipak, to je zemlja koja se po broju revolucija i promjena političkih režima nalazi na čelu među europskim zemljama. U tim promjenama sustav nacionalne sigurnosti i vojska uvijek su igrali zapaženu ulogu. U Francuskoj je desetljećima prisutna težnja nadzora vojske i sigurnosnog sustava te tendencija prema vojnoj diktaturi.<sup>22</sup> Zbog povijesnog iskustva danas se poklanja značajna pozornost usklađivanju odnosa između tijela upravljanja u političkom sustavu i sigurnosnom, odnosno obrambenom sustavu, što možemo vidjeti iz njenog ustavnog uređenja.

Ustavno-pravna i politička povijest Francuske vrlo je bogata. Za 200 godina u toj zemlji usvojeno je 15 različitih ustava. Ustav iz 1958. nije imao tendenciju otkloniti svaki trag parlamentarizma u Francuskoj, ali je težio otklanjanju svih evidentnih slabosti parlamentarizma "Treće" i "Četvrt" Republike. Težio je vršenju racionalizacije parlamentarizma, unoseći jake elemente predsjedničkog sustava. Tim ustavom rađenim po

---

<sup>20</sup> Kennedy, P., *Uspon i pad velikih sila – ekonomska promjena i ratovanje od 1500. do 2000. godine*, CID, Podgorica, 1999., str. 570.

<sup>21</sup> Članak 2. Ustava Republike Francuske, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>22</sup> Tendencija pretvaranja vojske u oruđe politike prisutna je u Francuskoj još od vremena "Srpanjske Monarhije" (1830-1848.), kada je čistka vojske od aristokratskih elemenata prokročila put profesionalnim vojnicima. Prema: Wiatr, J., *Sociologija vojske*, Beograd, Vojnoizdavački i novinski centar, 1987., str. 109.

instrukcijama predsjednika Republike Charlesa de Gaullea, za razliku od Ustava iz 1946. godine, predsjednik je dobio široke ovlasti u vršenju izvršne vlasti.<sup>23</sup>

Zakonodavnu vlast vrši Parlament sastavljen od Narodne skupštine i Senata. Narodnu skupštinu čine 482 zastupnika koji se biraju za mandat od 5 godina na općim, neposrednim i tajnim izborima većinskim izbornim sustavom. Senatore (članove Senata), njih 283, bira na mandat od 9 godina posebno izborna tijelo sastavljeno od delegata općinskih vijeća, članova generalnog Vijeća departmana i zastupnika Narodne skupštine. Svake treće godine obnavlja se (zamjenjuje) trećina senatora. U Narodnoj skupštini i Senatu zastupljeni su i predstavnici prekomorskih departmana i teritorija.<sup>24</sup>

U slučaju da se Skupština i Senat ne slože o nekim zakonskim prijedlozima formira se parlamentarna komisija koja predmet, nakon dorade, vraća na ponovnu raspravu. Ako se i tada ne postigne sporazum, konačnu odluku donosi Skupština. Materija o kojoj Parlament donosi zakone, a Vlada uredbe, strogo je razgraničena.<sup>25</sup> Također je precizno određeno za koje je zakone u Parlamentu potrebna apsolutna, a za koje obična većina. Ako se Parlament i predsjednik Republike ne slože u proceduri donošenja nekog zakona ili sadržaju izmjene ustava, predviđen je referendum. Predsjednik Republike može zajedničkom zasjedanju Parlamenta (Skupštine i Senata) povjeriti meritornu raspravu o spornoj materiji i donošenje odluke, ali većinom od tri petine članova Parlamenta.

Ustavno vijeće od deset članova raspravlja o sukobima nadležnosti između Vlade i Parlamenta, o izvanrednim ovlastima predsjednika Republike, te ocjenjuje ustavnost pojedinih zakona. Predsjednik Republike može raspustiti Narodnu skupštinu uz prethodnu konzultaciju predsjednika Vlade te s predsjednicima Skupštine i Senata preuzeti specijalne ovlasti u slučajevima opasnosti za zemlju. Osim toga, raspolaže pravom suspenzivnog veta na zakone prihvaćene u Parlamentu, kao i pravom raspisivanja referenduma.<sup>26</sup> Parlament donosi zakone i pravila koji se tiču "obveza što ih nacionalna obrana nameće građanima osobno i njihovoj imovini" i određuje "osnovne principe opće organizacije nacionalne obrane".<sup>27</sup> Rasprava o nacrtu zakona o proračunu koji se donosi svake godine omogućava svim članovima Parlamenta donošenje svog suda o stanju obrane, te izjašnjavanje o pravcima razvoja

---

<sup>23</sup> Bira se putem općih neposrednih izbora za mandat u trajanju 7 godina s neograničenom mogućnošću reizbora. Ukoliko u prvom krugu glasovanja ne pobijedi apsolutnom većinom, odlučuju ponovni izbori na kojima je dovoljna relativna većina. Prema Članku 7. Ustava Republike Francuske (tekst članka kao ustavni amandman usvojen je 1962. i 1976. godine).

<sup>24</sup> Članak 24. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>25</sup> Članak 37. i 38. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>26</sup> Članak 12. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>27</sup> Članak 34. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

obrambene i vojne politike. U nadležnosti Parlamenta je odobravanje objave rata,<sup>28</sup> dok opasno ili izvanredno stanje može biti uvedeno dekretom Ministarskog savjeta (vlade). Ako traje duže od 12 dana, neophodno je da o tome Parlament donese zakon. Prije rasprave o pojedinim pitanjima iz područja nacionalne sigurnosti i obrane na sjednicama Parlamenta, ona se proučavaju i raspravljaju u parlamentarnoj Komisiji za nacionalnu obranu i oružane snage te Komisiji za vanjske poslove i obranu.

Predsjednik Republike se prema Ustavnom zakonu od 2. veljače 1962. bira neposrednim izborima na sedam godina. On je šef države i izvršne vlasti te vrhovni zapovjednik oružanih snaga.<sup>29</sup> To je dužnost koja ima vrlo široke ovlasti: on postavlja i razrješava dužnosti predsjednika Vlade, a na njegov prijedlog i ostale članove Vlade koji ne mogu biti članovi Parlamenta, iako za svoj rad odgovaraju Narodnoj skupštini. Ovlašten je raspustiti Parlament, a kao vrhovni zapovjednik oružanih snaga<sup>30</sup> ima prerogative biti jamstvo nacionalne neovisnosti, integriteta i suvereniteta zemlje te poštovanja zaključenih međudržavnih ugovora. Samo on može narediti uporabu nuklearnih snaga,<sup>31</sup> što najrječitije govori o značaju njegovih ovlasti i u oblasti obrane. U slučaju ozbiljne i neposredne opasnosti za vitalne interese nacije i prekida normalnog funkcioniranja javne vlasti, predsjednik Republike, zavisno o okolnostima, može poduzimati izvanredne mjere<sup>32</sup>. Kao vrhovni zapovjednik oružanih snaga, predsjednik ima svog podčinjenog savjetnika u činu generala, načelnika posebnog stožera u čijem se sastavu nalaze časnici iz svih grana oružanih snaga. To je Komitet za obranu u čijem sastavu su načelnici glavnih stožera (Zajedničkog glavnog stožera i glavnih stožera KoV, RM i RZ), a koji osigurava ostvarivanje vojnog upravljanja<sup>33</sup>. Pored toga, predsjednik Republike predsjedava Savjetom za obranu kojeg čine: predsjednik Vlade, ministar vanjskih poslova, ministar unutarnjih poslova, ministar obrane te ministar gospodarstva i financija. Savjet za obranu ima u nadležnosti donošenje važnih odluka, utvrđivanje opće orijentacije u području obrane, te osiguranje cjelokupnog upravljanja nacionalnom sigurnošću i obranom, pa u slučaju potrebe i upravljanja u ratu.<sup>34</sup>

Vlada uz predsjednika ima određeni broj članova (ministara) koji se nalaze na čelu ministarstava. Ona, kao savjetodavna tijela, ima Gospodarsko i socijalno vijeće (205 članova)

---

<sup>28</sup> Članak 35. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>29</sup> Članak 15. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>30</sup> Članak 15. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>31</sup> Dekret od 14.01.1964., Osijek, Panliber, 1995.

<sup>32</sup> Članak 16. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>33</sup> Predsjednik Republike ovu svoju ovlast može prenijeti na predsjednika Vlade.

<sup>34</sup> To je regulirano Dekretom br. 62-811 od 18.06.1962., koji se odnosi na organizaciju nacionalne obrane.

i Glavno tajništvo za nacionalnu obranu. U sastavu ovih tijela nalaze se stručnjaci i znanstvenici različitih profila koji mogu doprinosti razrješavanju određene problematike.

Predsjednik Vlade, koji je prema Ustavu<sup>35</sup> "odgovoran za obranu zemlje", osigurava da vlada provodi odluke Parlamenta i predsjednika Republike iz područja obrane te odluke Savjeta ili Komiteta za obranu.<sup>36</sup> U sklopu tih odluka predsjednik Vlade može predlagati, a Ministarski savjet donositi određene važne odluke koje se odnose na obrambenu politiku i ostvarivanje obrane.<sup>37</sup> Sagledavajući postojeće ovlasti predsjednika Vlade i one koja se na njega mogu prenijeti, on predstavlja istinskog "ministra obrane". U vršenju brojnih dužnosti iz područja obrane pomaže mu Glavno tajništvo za nacionalnu obranu (*SGDN-Secrétariat général de la défense nationale*). To je stručno tijelo sastavljeno od raznovrsnih stručnjaka i specijalista: časnika, civilnih administrativnih službenika, diplomata, predstavnika okružne administracije, sveučilišnih profesora, inženjera, pravnika i ekonomista. Njegovi osnovni zadaci, uz pomoć predsjedniku Vlade, odnose se na razmišljanje o strateškim pitanjima, usklađivanje rada ministarstava kada se radi o civilnoj obrani, zaštiti tajne, sigurnosti obrambenog informacijskog sustava, izvozu naoružanja i drugog ratnog materijala, usmjeravanju i usklađivanju znanstveno-istraživačkog rada i obrazovanja za obranu.<sup>38</sup>

SGDN je osnovan zbog činjenice što je današnje društvo toliko složeno da veliki broj aktivnosti koje se u njemu ostvaruju ili su bitne za njegov razvoj uglavnom ovise o informacijama. Za vrijeme mira to je manje važno, dok u ratu ili krizama ta činjenica ima veliki značaj i njeno neuvažavanje može biti izvor opasnosti.<sup>39</sup> U području nacionalne sigurnosti Glavno tajništvo za nacionalnu obranu ima značajnu ulogu u ostvarivanju civilnog nadzora obrambenog sustava i vojne organizacije, uz nastojanje da se ne umanjí obrambena sposobnost zemlje.<sup>40</sup>

Na čelu Ministarstva obrane nalazi se ministar koji za pomoćnika može imati državnog tajnika. Radi provođenja utvrđenih zadaća iz područja obrane, ministarstvo je podijeljeno u

---

<sup>35</sup> Članak 21. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>36</sup> To je regulirano Dekretom od 18.06.1962.

<sup>37</sup> Članak 20. *Ustava Republike Francuske*, Osijek, Panliber, 1995.

<sup>38</sup> Prema: L'organisation de la Defense, *Armes d'aujourd'hui*, 3, (1988.), str. 29.

<sup>39</sup> Fougier, G., Nevojna obrana u Francuskoj-Generalni sekretarijat za nacionalnu sigurnost, *NATO's Sixteen Nations*, 3, (1992.), posebno izdanje, str. 70.

<sup>40</sup> Granice ovlaštenja SGDN utvrđene su u dekretu od 25. siječnja 1978. u kojem se kaže da "Generalni sekretarijat za nacionalnu obranu pomaže premijeru u izvršavanju njegovih obveza, kao i u nadzoru upravljanja obranom." SGDN svojim djelatnostima održava autoritet vrhovne vlasti usporedo s razvojem društva koji bi mogao ugroziti obranu i sigurnost zemlje. S premijerovim ovlaštenjem, SGDN, uz navedeno, koordinira sve akcije ministarstava u području nevojne obrane, nadzire izvoz vojnog materijala i transfer osjetljive tehnologije u strane države, nadzire zasnovanost pravnih akata nacionalne sigurnosti te ostvaruje vladine komunikacije u oblasti obrane i nacionalne sigurnosti.

dva osnovna dijela: upravni (civilni) koji ima strukturu sličnu ostalim ministarstvima,<sup>41</sup> te vojni u kojem se nalaze Zajednički glavni stožer, glavni stožeri vidova (KoV, RM i RZ) te Glavna direkcija za nacionalnu žandarmeriju. Ministru obrane u provođenju njegovih nadležnosti pomaže veći broj dužnosnika iz sastava ministarstva:

- u poslovima istraživanja i proizvodnje naoružanja- glavni predstavnik za naoružanje;
- u administrativnim, finansijskim i društvenim poslovima više načelnika direkcija;
- u rješavanju pitanja vezanih za organizaciju i razvoj oružanih snaga - načelnik Zajedničkog glavnog stožera i načelnici granskih glavnih stožera.

Načelnik Zajedničkog glavnog stožera odgovoran je za uporabu oružanih snaga i njihovu sposobnost izvršavanja zadaća koje utvrdi predsjednik Republike ili Vlada, a čiji je on vojni savjetnik. Neposredno je pretpostavljen načelnicima granskih glavnih stožera kada im se povjeravaju operativne zadaće, a s njima surađuje i konzultira se o pitanjima iz svoje nadležnosti te onima čije mu je izučavanje povjerio ministar obrane. Načelnik Zajedničkog glavnog stožera u slučaju krize ili rata postaje načelnik Glavnog stožera oružanih snaga, odnosno glavni zapovjednik oružanih snaga u cjelini, osiguravajući uz podčinjenost predsjedniku Republike (vrhovnom zapovjedniku) i vladi, upravljanje i zapovijedanje svim borbenim djelovanjima, izuzimajući uporabu nuklearnih snaga koje su u nadležnosti predsjednika Republike. Vođenje operacijama vrši u najužoj suradnji s tri načelnika granskih glavnih stožera koji u toj situaciji postaju njegovi pomoćnici, zadržavajući određenu samostalnost i odgovornost uporabe granskih snaga. To pokazuje prisustvo određene decentralizacije u upravljanju i zapovijedanju oružanim snagama te razvijanje suradnje umjesto hijerarhije i subordinacije. Za izvršenje zadaća iz svoje nadležnosti ministar obrane i načelnici glavnih stožera raspolažu Operativnim vojnim centrom koji prikuplja, obrađuje i prezentira podatke neophodne za odlučivanje u ministarstvu obrane i vladi, te omogućava prenošenje odluka podčinjenima.

Nacionalna žandarmerija, za razliku od grana oružanih snaga, nema svoj glavni stožer, već ima Glavnu direkciju, na čijem čelu se nalazi glavni direktor. Bez obzira na naziv, direkcija je od 1981. godine po nadležnostima i odgovornosti izjednačena s granskim glavnim stožerima.<sup>42</sup> Posebno danas, u situacijama neodređenog sigurnosnog rizika, Nacionalna žandarmerija ima vitalnu ulogu u obrani zemlje. U Francuskoj, žandarmerija se bazira na spoju vojnih i civilnih interesa. Široko područje djelovanja čini je instrumentom koji je stalno

---

<sup>41</sup> Direkcija za vojnu službu i društvene veze; Direkcija za finansijsku službu; Direkcija za opću upravu; inspekcija itd.

<sup>42</sup> To je učinjeno Dekretom 10.11.1981. koji se odnosi na ovlaštenja generalnog direktora Nacionalne žandarmerije.

u funkciji obrane. Njezino svakodnevno iskustvo u odnosima s vojskom i upravom, fleksibilnost i vojna moć, čine kvalitete na koje se Vlada uvijek može osloniti u slučaju krize. Više nego ikad, potreba za unutarnjom sigurnosti je u Francuskoj proglašena prioritonom. Unutarnja sigurnost postaje jednako važna kao i vanjska akcija. Ravnoteža između dvije vrste sigurnosti dobro se uklapa s misijom žandarmerije te spajanjem civilnog i vojnog aspekta sigurnosti i obrane u Francuskoj. Zajedno s policijom, žandarmerija je jedna od najvažnijih komponenti unutarnje sigurnosti, dok istovremeno, zajedno s vojskom pridonosi vanjskoj sigurnosti. Iz toga možemo razumjeti važnost žandarmerije za vladu koja, suočena s ozbiljnom situacijom, može reagirati na različite izvanredne događaje.<sup>43</sup> Vlada tako nije suočena s uskim izborom između samo dvije opcije - kao zemlje bez treće snage - što dovodi do mogućnosti da se vojska pošalje u akciju preuranjeno te nametne svoje interese u rješavanju političkih napetosti. Žandarmerija značajno doprinosi vladinoj slobodi djelovanja u kriznim situacijama te nadzoru nad vojnicima i obrambenim dužnosnicima.

Promatrajući odnos tijela upravljanja u političkom sustavu i tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti i obrane u Francuskoj, možemo uočiti postojanje nadzora tijela upravljanja u političkom sustavu nad tijelima upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti i obrane te oružanim snagama, iako se iz nadležnosti tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti i vojsci vidi određena autonomnost djelovanja te visoki stupanj podređenosti predsjedniku Republike. Položaj tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti u odnosu na tijela upravljanja u političkom sustavu Francuske, posljedica je političke tradicije još od francuske građanske revolucije u kojoj su tijela upravljanja u političkom sustavu imala dominantnu poziciju, ali su je u čitavom dosadašnjem razdoblju morali braniti zbog nastojanja tijela upravljanja u sustavu nacionalne sigurnosti i oružanim snagama da povećaju svoj utjecaj u političkom sustavu.

Nakon procesa oslobađanja vojske aristokratsko-plemićkih osobina, početkom 19. stoljeća, oružane snage Francuske se sve više profesionaliziraju. Profesionalni časnici i vojnici počeli su tretirati svoju službu kao dužnost prema narodu koja se izražavala u lojalnosti prema svim vladama. Bio je to pozitivan proces koji je obećavao uspostavljanje odnosa u kojem će vlade ostvarivati puni nadzor nad oružanim snagama. Prema tim nastojanjima, časnici i pripadnici oružanih snaga nisu smjeli imati svoju politiku, već su

---

<sup>43</sup> Pieree Joxe, bivši francuski ministar obrane, naglasio je činjenicu da je žandarmerija glavna spona između policije i vojske, posebno dobro osposobljena za situacije koje nadilaze mogućnosti policije, ali još ne opravdavaju uporabu vojske, dakle, za sukobe niskog intenziteta koji se mogu razvijati nakon popuštanja napetosti između Istoka i Zapada. Vidi: Joxe, P., *Vision of Euro army*, *Jane's Defence Weekly*, 6, (1992.), str. 1074.

trebali biti odani vladi, instrument održavanja poretka zemlje i branitelj njegovih institucija.<sup>44</sup> Međutim, nakon revolucije 1848. godine, ovakav princip odnosa između vlade i vojske došao je u iskušenje. Na to je utjecala podređenost vojske predsjedniku te ograničenost djelovanja prema Ustavu. Kada je predsjednik došao u sukob s Parlamentom zbog uzurpacije vlasti, vojska se podijelila na dvije skupine. Jedni su bili ostali vjerni Ustavu, spremni braniti Parlament, a protiv predsjednika. Druga se, pak, izjasnila za svog vrhovnog zapovjednika u kome je vidjela pobornika restauracije Napoleonovog Carstva. S obzirom da se većina francuskih časnika i vojnika opredijelila za predsjednika, on je pobijedio u sukobu, izvršivši tako uz pomoć vojske, svojevrsni državni udar. Kroz dilemu da li poštovati Ustav ili podržati predsjednika, vojnici su se, izvršivši politički izbor, umiješali se u politički život zemlje. Nakon državnog udara, bez obzira na ulogu vojske, Francuska nije postala zemlja s vojnom diktaturom. Vojnici nisu postali dominantan čimbenik odlučivanja u političkom sustavu tadašnje Francuske, već su ostali njegov bitan oslonac. Međutim, javila se druga tendencija s dalekosežnim posljedicama, prema kojoj su se pripadnici oružanih snaga sve više izdvajali iz političkog sustava i postajali "sustav za sebe" ili kako se često pisalo "vojna kasta".<sup>45</sup>

Nakon sloma "Drugog Carstva", Treća Republika je nastojala sebi podrediti oružane snage. Afera Dreyfuss<sup>46</sup> je bila početak tog procesa u kojem su se liberalno-demokratske snage, s nastojanjem podređivanja oružanih snaga civilnoj vlasti, sukobile s militarističkim snagama koje su se zalagale za potpunu nezavisnost obrambenog sustava i vojske u političkom sustavu. Kao pobjednici iz te borbe izašle su liberalno-demokratske snage, uspjevši očuvati princip za koji su se izborile do Drugog svjetskog rata.

I za vrijeme Četvrtre Republike u određenoj mjeri zadržan je princip nadzora oružanih snaga unutar političkog sustava. Kada se Francuska zbog ozbiljnih vanjskopolitičkih problema, izazvanih ratom u Alžiru 1958. godine, suočila s prijetnjom klasičnog vojnog udara, politički sustav Četvrtre Republike nije bio u stanju odgovoriti na postojeće izazove. Koristeći situaciju u Alžiru, ali i u Francuskoj, sve više dolazi do obnavljanja tradicionalnog

---

<sup>44</sup> Chapman, G., France, The French Army and Politics, u: Howard, M., (ed.), izvor prema: Wiatr, J., *Sociologija vojske*, Beograd, Vojnoizdavači i novinski centar, 1987., str. 254.

<sup>45</sup> Djelatne vojne osobe i činovnici u sustavu obrane Francuske toga doba, više nego u drugim europskim državama predstavljali su zatvorenu skupinu sa specifičnim tradicijama i idealima. Profesionalni časnički zbor postao je mjesto azila za javne reakcionare i konzervativne snage koje su krajem 19. stoljeća izazvale aferu Dreyfuss.

<sup>46</sup> Francuski kapetan Alfred Dreyfuss, optužen da je Njemačkoj izdao tajne vojne dokumente, na temelju indicija i izjava grafoloških stručnjaka, osuđen je 21. prosinca 1894. na doživotnu robiju, degradiran i poslan u kažnjeničku koloniju u Cayenne. Tek tada došlo je do novih uzbuđenja u podijeljenoj Francuskoj, jer je očito nastojanje vojnih vlasti da skandal što hitnije riješe, a onda zabašure, potakla "dreyfusovce" na energičnu akciju. Velika afera završena je tek 1906. godine: Dreyfuss je rehabilitiran, vraćen u vojsku i unaprijeđen u bojnika. Oni koji su ga do tada progonili dodijelili su mu i Legiju časti, isto ono odlikovanje koje je Emileu Zoli, koji se zdušno založio za Dreyfussa, oduzeto jer se borio za istinu i pravdu.

unutarfrancuskog sukoba između antimilitarističkih i militarističkih snaga. Militarističke snage su, nakon poraza Francuske u Indokini, ojačale, a svoje namjere u osvajanju civilne vlasti jasno su pokazale kada su institucije u političkom sustavu Četvrte Republike počele tražiti putove rješavanja alžirske krize pregovorima. Odgovor militarističkih snaga bio je ustanak u Alžiru, otkazivanje poslušnosti središnjoj vlasti u Parizu, preuzimanje vlasti u toj zemlji i stvaranje priprema za udar u Francuskoj. Vlada Četvrte Republike, nespremna suprotstaviti se pučistima, tražila je izlaz u osobi koja bi bila u stanju povratiti unutarnji mir bez prolijevanja krvi. Izbor je pao na generala Charlesa de Gaullea koji je pristao stati na čelo Vlade i povratiti poslušnost oružanih snaga, ali je svoj povratak na vlast uvjetovao provođenjem temeljitih promjena u političkom sustavu Francuske. Charles de Gaulle koji je na vlast došao kao antiteza potpunoj disfunkcionalnosti u koju je zapalo francusko društvo, pristupio je ozbiljnim reformama francuskog ustavnog sustava i političkog života, prethodno rješavajući alžirski problem kao jedno od najtežih društvenih i političkih pitanja. Francuski Ustav iz 1958. godine, s kojim je počela funkcionirati i Peta Republika, donesen je uz konzultiranje građana putem referendum, a ne putem ustavotvorne skupštine. Određena demokratska procedura je poštivana tako što je prvi tekst pripremila posebna radna skupina, a Vlada je stavila svoje primjedbe. Ovako usvojen nacrt Ustava razmotrio je najprije Savjetodavni ustavotvorni odbor kojeg su činili članovi Parlamenta, a potom i Državni savjet. S izmjenama što su ih načinile te dvije institucije, Ustav je iznijet na referendum i izglasan.<sup>47</sup> Relativna brzina kojom je Ustav pripremljen i usvojen bila je u skladu sa željom de Gaullea da što prije ukine ranije političke institucije te uvede one odnose koji su odgovarali zamisli pokreta kojem je on bio na čelu, kao i vlastitim idejama, prije svega o ulozi predsjednika Republike.

Ustav iz 1958. godine nije otklonio svaki trag parlamentarizma u Francuskoj, no težio je otkloniti sve evidentne slabosti parlamentarizma Treće i Četvrte Republike. Stremio je racionalizaciji parlamentarizma unoseći jake elemente predsjedničkog sustava. Iako Charles de Gaulle nije došao na vlast osobnim državnim udarom, činjenica je da je kraj Četvrte i početak Pete Republike prouzročen vojnim udarom.<sup>48</sup> Pred de Gaulleom se ponovo pojavio problem uređivanja odnosa između vojske i politike, zato je ozbiljno pristupio ovom poslu. Koristeći svoj autoritet, djelovao je postupno, podređujući sebi sustav nacionalne sigurnosti i oružane snage premještanjem generala na druge položaje ili šaljući ih u mirovinu što je još

---

<sup>47</sup> Prema: Grupa autora, *Usporedni politički sistemi*, Beograd, Savremena administracija, 1983., str. 114.

<sup>48</sup> U zapadnoeuropskim zemljama s razvijenom demokracijom to je bio jedini takav slučaj nakon Drugog svjetskog rata, ako se izuzme vojni udar u Grčkoj 1967. godine.

više izazvalo njihov gnjev i dovelo do pokušaja vojnog udara 1961. godine. Udar nije uspio, jer je de Gaulle, obraćajući se izravno vojnicima da odbiju poslušnost pobunjenim generalima, zadobio njihovo povjerenje i ovladao situacijom.<sup>49</sup> Za uzvrat, oružane snage su dobile novo mjesto u političkom sustavu Pete Republike, koje je značilo određeni stupanj autonomije i njihov politički nadzor samo od predsjednika Republike. Nadzor tijela upravljanja u političkom sustavu nad sustavom nacionalne sigurnosti i obrane utemeljen na ulozi predsjednika, uspostavljen za vrijeme de Gaullea, održao se do danas, iako se smatralo kako je ustrojen po njegovoj mjeri. I nakon njegovog povlačenja iz političkog života 1969. godine Francuska je imala pet predsjednika, koji su uspjeli osigurati ostvarivanje Ustavom utvrđene uloge predsjednika Republike u političkom nadzoru sustava nacionalne sigurnosti i vojske.

### **2. 3. 3. Parlamentarni sustav Velike Britanije**

U parlamentarnom sustavu nastoji se izbjeći koncentracija političkog utjecaja na jednom mjestu tako da se težište moći održava i na neki način uravnoteži između zakonodavnog tijela - parlamenta i vlade kao politički odgovornog vrha upravne piramide. Kada se ravnoteža ne može više održati te dođe do nepremostive suprotnosti između parlamenta i vlade, raspisuju se izbori i konačnu riječ preuzimaju birači. Parlamentarni je sustav po samoj svojoj koncepciji nestabilan, pa su mu neophodni sekundarni mehanizmi stabilizacije, koji su pronađeni u političkim strankama kao nositeljima određene politike i političke inicijative, kako u parlamentu tako i u vladi. Vodstvo političke stranke ili koalicije, koje je dobilo većinu na izborima, ujedno je vodstvo parlamentarne većine i vlada na čelu uprave.<sup>50</sup> Najkarakterističniji primjer parlamentarnog sustava je engleski, takozvani kabinetski sustav.

Iako nema pisanog ustava Ujedinjeno Kraljevstvo se vrlo često označava i kao ustavna monarhija i kao parlamentarna demokracija. Ovo drugo pretpostavlja da je sjedište vrhovne vlasti u Parlamentu. Međutim, dublji uvid u stvarne tokove političkog života i raspodjelu moći ubrzo pokazuje znatno skromnije mjesto Parlamenta u britanskom političkom sustavu.

Imajući u vidu stvarnu moć Parlamenta i Kabineta, ne možemo govoriti o supremaciji Parlamenta ili njegovom partnerskom položaju s Kabinetom, čak niti o njegovoj mogućnosti da ozbiljnije nadzire rad Kabineta. Stoga se danas čini prihvatljivom kategorizacija britanskog sustava kao "diktature" Kabineta ili kabinetskog sustava vladavine.

---

<sup>49</sup> Furnis, E.S., *De Gaulle and French Army. A Crisis in Civil-Military Relation*, New York, 1964., str. 112-113.

<sup>50</sup> Pusić, E., *Upravni sistemi I*, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, 1985., str. 193.

Parlament Velike Britanije sastoji se od dva doma, Gornjeg doma ili Doma lordova i Donjeg doma ili Doma komuna. Gornji dom ima oko 1100 članova od kojih najveći broj dolazi naslijeđem iz redova aristokracije. Jedan broj istaknutih osoba za svoje zasluge stječu titule lordova ili postaju članovi ovog doma imenovanjem od strane suverena. Gornji dom je izgubio nekadašnju funkciju što je vidljivo iz podatka da sjednicama nazoči mali broj članova. Njegove mogućnosti su svedene na pravo suspenzivnog veta od jedne godine na prijedloge zakona izglasane u Donjem domu. U slučaju finansijskih zakona, pak, Gornji dom nema ni to pravo.

Donji dom se sastoji od 651 člana koji se biraju svake pete godine općim, neposrednim i tajnim izborima. U Škotskoj se bira najmanje 71 zastupnik, u Walesu 35, u Sjevernoj Irskoj 12, a u Engleskoj 533. U izbornoj jedinici ima prosječno oko 70.000 stanovnika<sup>51</sup>. Donji dom donosi zakone, izglasava proračun, nadzire i konstituira vladu. Vladu formira stranka koja ima većinu u Donjem domu, a mandat za sastav vlade povjerava se vođi te stranke. Iako je Parlament organiziran da djeluje kroz parlamentarne sjednice, jedan dio njegove aktivnosti odvija se u odborima. Postoje tri vrste odbora: odbori koje čine svi članovi Parlamenta, stalni odbori za pojedina pitanja i povremeni odbori koji se formiraju prema trenutnim potrebama.

Rad Parlamenta Velike Britanije bitno je drugačiji od većine europskih zemalja. Parlament nije ni teorijski, a još manje praktično neka apsolutna suverena vlast. Zastupnici imaju relativno mali utjecaj na donošenje važnijih odluka, jer uglavnom ne raspoložu bitnim informacijama.<sup>52</sup> Tijekom godine održava se dosta sastanaka u Parlamentu na kojima se raspravlja o pitanjima nacionalne sigurnosti i obrane. Jedan od takvih je i dvodnevni sastanak koji omogućava članovima Parlamenta raspravu o strategiji obrane. Također se jednom godišnje raspravlja odvojeno i o sve tri grane oružanih snaga. U Domu lordova o nacionalnoj sigurnosti i obrani se raspravlja s mnogo više autoriteta i na osnovi više informacija nego u Donjem domu. Rasprave u Domu lordova su visoko stručne iz razloga što se u ovom tijelu nalazi veliki broj bivših visokih političara, časnika, veleposlanika i biznismena. Zbog toga on u praksi ima značajan utjecaj na kreiranje obrambene strategije Velike Britanije.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Izbori u Velikoj Britaniji su uninominalni i većinski. Cijela zemlja podijeljena je na izborne jedinice u kojima se bira samo jedan zastupnik i smatra se da je pobjedio kandidat koji dobije relativnu većinu glasova. Ovakav izborni sustav favorizira velike i već uspostavljene stranke koje su u stanju isticati svoje kandidate u svim ili u velikoj većini izbornih okruga. Takav izborni sustav omogućava da stranka s relativno malo glasova dobije veliki broj mjesta u Parlamentu. On se smatra i značajnim faktorom homogene i stabilne jednostranačke vlade, koja obzirom na većinu u parlamentu ima njegovu apsolutnu podršku.

<sup>52</sup> Organizacija državne administracije nije usmjerena na pomoć zastupnicima već Kabinetu.

<sup>53</sup> O tome opširnije vidi: Chichester - Wilkinson, *British Defence-a Blueprint for Reform*, London, Brassey's Defence Publishers, 1987., str. 50.

Kabinet - vlada faktički predstavlja središnje i najviše tijelo države. Ona je strogo hijerarhijski organizirana i sastavljena od tri skupine članova. U prvu, najvažniju skupinu ulaze članovi Kabineta koji su i šefovi najvažnijih resora. Ima ih od 10 do 20 o čemu odluku donosi premijer. Drugu skupinu, njih oko 30 čine šefovi resora koji nisu u sastavu kabineta i nositelji nekih javnih dužnosti. U treću skupinu ulaze mladi ministri, njih oko 50, koji su državni podsekretari, parlamentarni sekretari ili obnašaju neke slične dužnosti.

Prva i najutjecajnija osoba ne samo Kabineta, već i države je premijer. Izvori njegove moći su brojni. Prvi i osnovni izvor njegove moći treba tražiti u narasloj ulozi države u zadnje vrijeme. Drugo moćno sredstvo je pravo zakonodavne inicijative i na Kabinet delegiranog zakonodavstva. Treće je kadrovska politika koju premijer drži čvrsto u svojim rukama. I četvrto uporište njegovog utjecaja je njegova pozicija kao vođe stranke koja mu omogućava stranački nadzor zastupnika. Uz to, premijer ima apsolutni nadzor državne administracije (civil service) koja broji oko 800.000 politički neutralnih službenika.

Prema propisima koji reguliraju obrambenu problematiku, vrhovni zapovjednik oružanih snaga Velike Britanije je kralj (kraljica). To predstavlja dio povijesnog naslijeđa, tradicije i pijeteta kojeg Britanci gaje prema svom suverenu. Međutim, ova kao i druge njegove funkcije su samo formalne i simbolične, iako im se ne može poreći kohezivni značaj.

Faktički najviše tijelo upravljanja nacionalnom sigurnošću i zapovijedanja oružanim snagama je Kabinet ministara na čelu s premijerom. Ovo tijelo utvrđuje sigurnosnu i obrambenu politiku zemlje koju usvaja Parlament, brine se o izgradnji oružanih snaga i njihovoj upotrebi u zaštiti interesa Velike Britanije. Razradom obrambene strategije zemlje u svim njenim segmentima (vojnoj, civilnoj i gospodarskoj obrani) bavi se Savjet obrane. To je tijelo koje čini premijer (koji je i predsjednik), ministar obrane, ministar vanjskih poslova, ministar unutarnjih poslova, ministar financija, ministar industrije i trgovine, a prema potrebi i drugi ministri. On nadzire razvoj oružanih snaga u miru, a u vrijeme rata rukovodi borbenim operacijama; predlaže visinu i strukturu financijskih izdvajanja za obranu na osnovi cjelovite godišnje analize stanja sigurnosti zemlje; uočava moguće probleme u ostvarivanju obrane i predlaže njihova načelna rješenja.<sup>54</sup>

Ministarstvo obrane izvršava naloge Kabineta ministara i Savjeta za obranu. Ono najneposrednije brine o razvoju oružanih snaga, vodi i zapovijeda njihovom operativnom uporabom. U sastavu Ministarstva obrane nalaze se Stožer obrane i stožeri grana oružanih snaga (kopnene vojske, ratnog zrakoplovstva i protuzrakoplovne obrane te ratne mornarice);

---

<sup>54</sup> Isto, str. 51.

odjel za planiranje i izgradnju oružanih snaga, odjel za naoružanje; financijski odjel, personalni odjel, administrativni odjel te znanstveno-istraživački odjel. Ministru obrane u radu pomaže posebno savjetodavno tijelo obrane, koje rješava načelna pitanja izgradnje i operativne uporabe oružanih snaga, u čiji sastav ulaze ministar obrane (kao predsjednik), njegov zamjenik, načelnik stožera obrane, načelnici stožera grana oružanih snaga, te određeni broj rukovoditelja odjela u ministarstvu.

Stožer obrane je tijelo najneposrednije zaduženo za operativno upravljanje i zapovijedanje oružanim snagama. Načelnik Stožera obrane faktički je glavni zapovjednik oružanih snaga zemlje, iako to nije očito iz njegovih formalnih prerogativa, jer su oni povjereni kruni. Stožeru obrane izravno su podčinjene nuklearne snage, a ostale snage preko stožera grana imaju određenu samostalnost u razvoju i operativnoj uporabi podčinjenih snaga.

Iz navedenog prikaza može se uočiti kako je upravljanje u parlamentarnom sustavu Velike Britanije okvir za upravljanje u sustavu obrane. Ova vrsta upravljanja, obzirom na značaj koji ima i opasnosti koje može prouzročiti demokraciji, nije prepuštena pojedincu ili pojedinom tijelu koje bi samostalno moglo utjecati na kreiranje strategije obrane i uporabu snaga, već je u nadležnosti nekoliko tijela različitog sastava i funkcije.

Tijela upravljanja u političkom sustavu Velike Britanije nisu uvijek osiguravala nadzor nad obrambenim i vojnim snagama. Velika Britanija je pristupila reguliranju odnosa između vojske i politike u razdoblju nakon Napoleonovih ratova, kada je javnost sve više izražavala strahovanje da u Engleskoj, kao i u Francuskoj, može doći do dominacije vojnog čimbenika u političkom sustavu. Pod utjecajem ovakvog raspoloženja, u prvim godinama nakon pobjede nad Napoleonom, proveden je cjeloviti nadzor vojske i eliminiran je glas vojnika iz politike. U reguliranju odnosa između vojske i politike ključnu ulogu je imao čovjek koji je obnašao funkcije političara i vojskovođe - pobjednik nad Napoleonom i kasniji premijer - vojvoda Wellington. Princip što ga je postavio u reguliranju ovog odnosa možemo nazvati principom poštovanja uzajamne suverenosti: politika treba ostati sfera isključivo civila, dok časnici i vojnici ne trebaju imati bilo kakve aspiracije u tom pogledu, već biti lojalno sredstvo provođenja politike koju su utvrdila civilna tijela vlasti. To, međutim, ne znači da se tijela upravljanja u političkom sustavu suviše detaljno miješaju u unutarnju organizaciju obrambenog sustava i vojske. U praksi se Wellingtonov princip u prvobitnom obliku nije mogao dugo održati.<sup>55</sup> Zbog burnih događaja u 19. stoljeću koji su utjecali na razvoj obrambene i vojne strategije, bilo je neophodno provoditi obrambene i vojne reforme u

---

<sup>55</sup> Wiatr, J., *Sociologija vojske*, Beograd, Vojnoizdavački i novinski centar, 1987., str. 252.

kojima unutarnja organizacija obrambenog sustava i vojne organizacije nije mogla ostati izvan područja velikog interesa tijela upravljanja u političkom sustavu. Njihova povećana briga za nadzor obrambenog sustava i vojne organizacije došla je do izražaja početkom 20. stoljeća, nakon Burskog rata, kada su dužnosnici u obrambenom sustavu nastojali reorganizirati oružane snage u skladu s najnovijim iskustvima. Obrambeni čimbenici su nastojali preustrojiti oružane snage tako da povećaju snage kopnene vojske na račun ratne mornarice, jer su procjenjivali kako će Velika Britanija u budućnosti više voditi ratove na kopnu nego na moru. Tome su se suprotstavili političari koji su tradicionalno favorizirali ratnu mornaricu na štetu kopnene vojske.

U političkim krugovima vladalo je mišljenje da se nacionalna sigurnost Velike Britanije treba temeljiti na jakoj floti, dok kopnena vojska može biti znatno slabija. Uzrok tome možemo pronaći u tezi kako jačanje kopnene vojske može ugroziti demokraciju, jer upravo te snage, a ne ratna mornarica, mogu intervenirati u unutarnjem političkom životu. Odluka da se bitnije ne povećavaju kopnene snage u britanskom sustavu obrane omogućila je nastavak učinkovitog političkog nadzora vojske, ali se pokazala potpuno krivom u Prvom svjetskom ratu. Ovaj rat je pokazao lošu povezanost i suradnju između tijela upravljanja u političkom sustavu i oružanih snaga. To je otklonjeno u Drugom svjetskom ratu, kada je ova suradnja ostvarena osiguravanjem jakog položaja premijera koji je istovremeno bio i ministar obrane. Očigledno, to je bilo trenutno nužno rješenje, proizašlo iz postojanja tako istaknute osobe kao što je bio W. Churchill, a ne trajno institucionalno rješenje kao, primjerice, ono koje su formirale SAD. Nakon završetka Drugog svjetskog rata pod pritiskom liberalnog principa prevage civilnih tijela upravljanja, ponovno su razdvojene funkcije premijera i ministra obrane, što je simbolično značilo vraćanje nadzora politike nad vojskom. Ovakav odnos u Velikoj Britaniji prisutan je i danas, a pokazuje da se u političkom sustavu tendencije nadzora politike nad vojskom održavaju bez ozbiljnijih promjena. Promjene koje se povremeno događaju su privremenog karaktera i vezane su za ratne ili izvanredne događaje.

### **Skupštinski sustav Švicarske**

Skupštinski sustav podrazumijeva koncentraciju političkog utjecaja u odnosu na upravu u zakonodavnoj skupštini, odnosno u pojedinim njezinim tijelima i odborima. Skupština u ovoj vrsti političkog sustava vrši učinkovit nadzor uprave kroz različite mehanizme, preko odbora ili određenih delegata. Iako je skupštinski sustav dosta rasprostranjen u svijetu i ima dugu tradiciju, još iz 18. stoljeća, u praksi se javlja u različitim varijantama. Najreprezentativniji

primjer, pogodan za izučavanje razvoja sigurnosne i obrambene funkcije, je švicarski model skupštinskog političkog sustava.

Švicarska je prema Ustavu od 29.05.1874. s kasnijim promjenama i dopunama (među kojima je posljednja bila 1976.) formalno konfederativna, a zapravo federativna demokratska republika, sastavljena od 23 kantona od kojih se tri dijele u dva polukantona.<sup>56</sup> U međusobnim odnosima kantoni su ravnopravni, iako su razlike između njih velike i višestruke. Švicarska je stvorena nastojanjem nekoliko kantona da se zajedničkim akcijama što uspješnije odupru ekspanzionističkim težnjama mnogo većih susjeda, naročito habsburške vlasti. Dakle, obrambena funkcija Švicarske imala je na njenom početku, kao i danas, integrativnu funkciju. Iako je sastavljena od više nacija i nacionalnosti, Švicarska se tijekom vremena konstituirala kao integralna cjelina u kojoj su stanovnici njemačkog, francuskog i talijanskog porijekla postali Švicarci koji govore njemački, francuski i talijanski jezik.<sup>57</sup>

U osnovi švicarskog uređenja stoji princip podjele suverenosti ili dvojnog kompetitivnog federalizma s pretpostavkom nadležnosti na strani kantona, koja se u novije vrijeme pretvara sve više u neku vrstu kooperativnog federalizma u kome nema tako jasne apriorne raspodjele nadležnosti između savezne države i kantona. U Ustavu piše da su kantoni "suvereni ukoliko njihova suverenost nije ograničena saveznim ustavom", odnosno "vrše sva prava koja nisu prenesena na saveznu vlast".<sup>58</sup>

I u institucionalnoj instrumentalizaciji političkog sustava vodilo se računa o temeljnim ciljevima švicarske federacije: što uspješnije osiguranje od vanjskih neprijatelja; osiguranje unutarnjeg mira; stvaranje uvjeta za brži razvoj i bolji život svih stanovnika. Ustavotvorci su nastojali odgovarajućim rješenjima osigurati poštovanje tri osnovna principa ili vrijednosti: federalizam, liberalizam i demokraciju. Federalizam je trebao osigurati ne samo sigurnost od vanjskog neprijatelja, unutrašnji mir, brži gospodarski i društveni razvoj, općenito bolji život, već i odgovarajuća prava kantona. Liberalizam je imao zadaću legitimirati neke ideje Francuske revolucije, posebno osobne slobode i prava građana, prema bilo kojoj vlasti i oligarhiji. Demokracija, gdje posebno mjesto treba imati neposredna demokracija, imala je, pored ostalog, za cilj stvaranje novog osjećanja individualne odgovornosti za pravce razvoja i budućnost Švicarske.

---

<sup>56</sup> Unterwald, Basel i Apence.

<sup>57</sup> Od ukupnog broja stanovnika (6,592.600 u 1988.), 64,9% govori njemački (Schwyzerdeutsch), 18,1% francuski, 11,9% talijanski i 1% retoromanski. Preostalih 4,3% otpada na druge jezike, jer u Švicarskoj boravi oko 1,000,000 stranih državljana.

<sup>58</sup> Članak 3. Saveznog ustava Švicarske.

Savezna ili Federalna skupština je najviše vrhovno tijelo vlasti u federaciji u određenim područjima uz određeno pravo građana i kantona da pomoću referendumu sudjeluju u izmjenama ustava i donošenju saveznih zakona, odnosno propisa. Savezna skupština je dvodomna: jedan dom je Nacionalno vijeće, a drugi Vijeće kantona.<sup>59</sup> Slično američkom sustavu i velikom broju drugih federacija, Nacionalno vijeće predstavlja cijeli narod Švicarske, a bira se po izbornim jedinicama razmjerno broju stanovnika. Broji 200 zastupnika biranih na mandatno razdoblje od četiri godine. U Vijeće kantona ulaze predstavnici kantona. Broji 46 zastupnika, budući je svaki kanton predstavljen s dva predstavnika, a svaki polukanton s jednim predstavnikom. Način izbora kantonalnih predstavnika u Vijeće kantona je različito reguliran. U nekim kantonima predstavnici se biraju na četiri, a u nekima na jednu godinu. Članovi Vijeća kantona biraju se po većinskom principu, za razliku od predstavnika Nacionalnog vijeća. Zastupnici imaju slobodan mandat ili kako je to u Ustavu određeno "Članovi dva vijeća glasuju bez instrukcija".<sup>60</sup> Nema mogućnosti opoziva saveznih zastupnika i ograničenja reizbora.

Prema principu jedinstva vlasti, Savezna skupština kao najviše zakonodavno tijelo donosi zakone, godišnji proračun, odluke o ratu i miru, potvrđuje međunarodne ugovore, daje amnestije i pomilovanja, bira članove Saveznog vijeća i Saveznog suda, vrši nadzor uprave i pravosuđa, rješava sukobe između kantona i vrši druge poslove koji su u nadležnosti federacije. Savezna skupština sudjeluje u izmjenama i dopunama ustava, donosi savezne zakone, općeobvezne savezne odluke koje se iznose na referendum i važe samo u određenom roku. Pored toga, ona daje prijedloge i zahtjeve koji važe samo za izvršnu vlast, odnosno Savezno vijeće.

Što se tiče načina rada, Savezna skupština ima četiri redovna trotjedna, odnosno četverotjedna zasjedanja godišnje. Sjednice su odvojene ili zajedničke, a vijeća zasjedaju istovremeno. Na početku zasjedanja, vijeća biraju svoje predsjednike i dopredsjednike. Nema predsjednika Savezne skupštine te u slučaju zajedničke sjednice (radi izbora Saveznog vijeća - vlade, Saveznog suda, kancelara federacije, glavnog zapovjednika savezne vojske) predsjedava predsjednik Nacionalnog vijeća. Vijeća su u svom radu ravnopravna i nema specijalizacije funkcija i nadležnosti među njima. Za skupštinsku odluku potrebna je suglasnost oba vijeća. Ako se suglasnost ne postigne i poslije ponovnog raspravljanja i

---

<sup>59</sup> Kao u drugim parlamentima i parlamentarnim domovima, i u švicarskoj Saveznoj skupštini, odnosno njenim vijećima postoje pomoćna te savjetodavna tijela, stalni i povremeni odbori: Nacionalno vijeće ima 11 stalnih i od 9 do 29 povremenih, a Vijeće kantona 10 stalnih i od 5 do 15 povremenih odbora. Među njima nalaze se i dva koja se bave pitanjima obrane i vojske.

<sup>60</sup> Članak 91. *Saveznog ustava Švicarske*

konstatiranja kako je suglasnost nemoguće postići, prijedlog se odbacuje. Pravo na podnošenje prijedloga zakona imaju oba vijeća Savezne skupštine, svaki zastupnik, svaki kanton i polukanton te Savezno vijeće.

Nositelj izvršne vlasti u švicarskom sustavu je Savezno vijeće ili vlada. Prema Ustavu, Savezno vijeće vrši "vrhovnu direktorijalnu i izvršnu vlast konfederacije".<sup>61</sup> Po svom karakteru i strukturi, ovo vijeće je neka vrsta hibrida američke izvršne vlasti, kabinetskog sustava i tradicionalne kantonalne izvršne vlasti. Savezno vijeće se sastoji od sedam članova koje bira Savezna skupština većinom glasova na zajedničkoj skupštini oba vijeća. Članovi Saveznog vijeća ne mogu biti istovremeno zastupnici i imati neku drugu funkciju ili profesionalnu dužnost u saveznoj državi. Mandat članova Saveznog vijeća traje četiri godine, a mogućnosti reizbora nisu ograničene.<sup>62</sup>

Prilikom konstituiranja Saveznog vijeća vodi se računa o njegovoj strukturi, odnosno stranačkoj i regionalnoj zastupljenosti. Pošto je prema svojoj veličini takvo da ne mogu biti zastupljeni svi kantoni, čak ni sve stranke, postignuta je suglasnost da kao kriteriji pri njegovom konstituiranju budu uvaženi: veličina kantona, višejezičnost, višeetničnost i multireligioznost, odnosno snaga stranaka. Tako Savezno vijeće čine dva člana iz dva najveća kantona: Züricha i Berna, predstavnik centralnog kantona francuskog dijela Švicarske, jedan predstavnik iz manjih francuskih ili talijanskih kantona, s još tri mjesta raspoređena na tri regije - istočni, sjeverozapadni i središnji (gdje prevladava njemački jezik). U stranačkom smislu, Savezno vijeće je neka vrsta koalicijske vlade.

Savezno vijeće je resorski organizirano i njegovi članovi rukovode pojedinim resorima: Vanjskopolitički departman, Unutarnjopolitički departman, Departman za pravne i policijske poslove, Vojni departman, Departman financija i carina, Departman javnog gospodarstva, Departman prometa, energije i veza. Odluke se donose na sjednicama uz mogućnost da se saveznim zakonima mogu ovlastiti departmani za reguliranje pojedinih pitanja. Godišnje se sastaje oko 90 puta. Dužnost tajnika Saveznog vijeća, kao i Savezne skupštine vrši Savezna kancelarija (Ured savezne vlade) na čijem čelu je državni kancelar kojeg bira parlament.

Savezno vijeće je i kolektivni šef države. Iz redova članova Saveznog vijeća, Savezna skupština u prosincu svake godine na zajedničkoj sjednici bira predsjednika i dopredsjednika Saveznog vijeća za mandatno razdoblje od jedne godine bez mogućnosti reizbora. Predsjednik u ime Saveznog vijeća vrši dužnost šefa države - predsjednika konfederacije i zastupa državu u inozemstvu.

---

<sup>61</sup> Članak 95. *Saveznog ustava Švicarske*

<sup>62</sup> Članovi ovog vijeća su prosječno na dužnosti 10 do 11 godina.

Savezno vijeće je odgovorno Saveznoj skupštini i radi na provođenju skupštinske politike, jer Savezna skupština može poništiti svaku njegovu odluku. Ipak, Savezna skupština ne može opozvati Savezno vijeće niti je ono obvezno u slučaju spora sa skupštinom podnijeti ostavku. U cjelini, Savezno vijeće je podređeno i u neku ruku obvezno prilagoditi se Saveznoj skupštini te ostati u istom sastavu do kraja mandata. Ono prema Ustavu "polaže račun o svom radu na svakom redovnom zasjedanju", što podrazumijeva podnošenje izvješća na zahtjev bilo kojeg od skupštinskih domova. Pošto su u skupštinskoj praksi česta zastupnička pitanja, članovi vlade imaju pravo prisustvovati i sudjelovati u radu sjednica skupštinskih vijeća, iako bez prava glasa.

Činjenica supremacije Savezne skupštine u odnosu na Savezno vijeće, koje je koncipirano kao izvršno-administrativno tijelo, dovodi do relativno učinkovitog djelovanja i stabilne koalicijske vlade u praksi švicarskog sustava. Nije pretjerano govoriti o supremaciji Savezne skupštine u mnogo čemu u odnosu na Savezno vijeće, ako se imaju u vidu neke okolnosti, pored ostalog i činjenica da politički prvaci i najutjecajnije političke osobe nisu u vladi, već u parlamentu. Članovi vlade su, iako utjecajne, ipak administrativne osobe bez mnogo političke moći. Kao i u mnogim drugim sustavima, Savezno vijeće je glavni inicijator u donošenju zakona ili instanca kroz koju prolaze prijedlozi raznih i brojnih predlagatelja. Jedno od značajnih ovlasti vlade je mogućnost određivanja roka stupanja na snagu nekog zakona, kad to u zakonu nije predviđeno.

Analizom razvoja švicarskog sustava posljednjih desetljeća, možemo uočiti da ni Švicarska nije mnogo zaostajala za općim trendom i procesom jačanja države i izvršne vlasti. Iako je prema ustavu samo izvršitelj skupštinske volje, vlada je u praksi znatno proširila svoju moć i krug nadležnosti. Formalna osnova za praktično jačanje izvršne vlasti su zakoni kojima parlament ovlašćuje vladu da, zbog operativnosti, umjesto njega donosi određene akte sa zakonskom snagom, odnosno regulira određena pitanja. Ako se, pored toga, uzmu u obzir i drugi izvori moći Saveznog vijeća, kao što su dugo ostajanje na funkcijama, administrativno znanje i veze koje se stvaraju tijekom vremena, veliki administrativni aparat koji stoji na raspolaganju izvršnoj vlasti, te njen profesionalizam, onda bi se moglo reći da je upravo vlada, a ne parlament koji zasjeda svaka tri mjeseca, sastavljen pretežno od amatera, u praksi i u procesu odlučivanja superiornije tijelo vlasti.

Najviše tijelo sudbene vlasti je Savezni sud pravde kojeg čine 30 sudaca, sa središtem u Lozani i Luzernu. Članove suda bira Savezna skupština s mandatom od 6 godina i pravom reizbora. Savezna skupština bira predsjednika i dopredsjednika suda iz redova članova suda s mandatom od dvije godine. Savezni sud pravde je vrhovna sudbena vlast u civilnim i

krivičnim stvarima. Za razliku od Vrhovnog suda SAD-a, Savezni sud u švicarskom sustavu nema ustavnu jurisdikciju.

Smatra se da je Švicarska zemlja s najrazvijenijim oblicima neposredne demokracije i političke participacije na svijetu. Participacija i neposredna demokracija nisu samo normativno predviđeni, već se i učinkovito ostvaruju te ne postoje samo na mikro, već i na makro razini političkog odlučivanja. Od oblika neposredne ili poluneposredne demokracije treba istaći narodnu inicijativu i referendum. Pravo neposredne inicijative imaju građani u slučaju izmjene ustava (50.000 potpisnika-birača), a svaka izmjena ustava zahtijeva njeno iznošenje na referendum. Građani nemaju pravo narodne inicijative u donošenju ili izmjeni saveznih zakona, ali određeni broj građana-birača (njih 50.000) ili osam kantona imaju pravo u roku 90 dana od objave zakona zahtijevati da se taj zakon iznese na referendum. Tek u slučaju pozitivnog izjašnjavanja većine birača zakon stupa na snagu, dok se u protivnom zakon smatra odbačenim. Slična je situacija i s općeobveznim odlukama koje donosi Savezna skupština, kao i međunarodnim ugovorima. Za nepunih sto godina doneseno je preko 900 saveznih akata uz referendumsko izjašnjavanje građana. Važno je istaći kako se veliki broj ovih akata odnosi na pitanja od vitalnog interesa, kao što su, primjerice, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o vojnoj obvezi<sup>63</sup> i slično. Mali je broj zakonskih prijedloga, svega 5% koji su odbačeni referendumom. Narodna inicijativa i referendum prakticiraju se i na razini kantona i općina, negdje obvezno drugdje fakultativno.

Obrambeno i vojno zakonodavstvo te organizacija vojske je u nadležnosti savezne države,<sup>64</sup> kojoj je ustavom zabranjeno<sup>65</sup> imati svoje mirnodopske postrojbe. Vojne postrojbe teritorijalnog tipa organiziraju se u kantonima, a švicarska vojska predstavlja integraciju takvih postrojbi.<sup>66</sup> One se popunjavaju, u pravilu, ljudstvom iz jednog kantona što je rezultat stoljetne tradicije i izraz kantonalne političke suverenosti te rješenje jezičnog pitanja u vojsci. Obuka, opremanje i cjelokupna briga oko ovih postrojbi, kao i napredovanje časničkog kadra u nadležnosti je kantona. Međutim, oni u svemu moraju poštovati savezne propise koji između ostalog reguliraju broj i formaciju postrojbi, vrstu oružja i opreme,<sup>67</sup> odjeću, prehranu,

---

<sup>63</sup> Referendum o potrebi postojanja vojske u Švicarskoj i odlaska novaka na služenje vojnog roka u novačke škole održan je 1993. godine, kada je većinom glasova odlučeno da se zadrže sadašnja rješenja.

<sup>64</sup> Članak 19. *Saveznog ustava Švicarske*

<sup>65</sup> Članak 13. *Saveznog ustava Švicarske*

<sup>66</sup> Članak 21. *Saveznog ustava Švicarske*

<sup>67</sup> Dio oružja i vojne opreme vojni obveznici čuvaju kod kuće, dio naoružanja i opreme nalazi se u vojnim skladištima, a dio je raspoređen po novačkim školama te se koristi u izobrazbi novaka.

smještaj i druga pitanja. Troškovi koje kantoni imaju u ovu svrhu nadoknađuje savezna država po normativima koje je prethodno propisala<sup>68</sup>.

Pravo raspolaganja vojnim postrojbama i vojnim instalacijama kao i ostalim obrambenim snagama u ratu ima savezna vlast. Kantonalna i lokalna vlast može vojne postrojbe i ostale snage obrane na svom teritoriju uporabiti samo u slučaju elementarnih nepogoda i tehničkih nesreća. Švicarska vojska je jedna od rijetkih u svijetu koja nije podređena konkretno određenoj osobi ili kolektivnom tijelu izvršne vlasti, već Saveznoj skupštini ili Saveznom savjetu koji u njeno ime izvršava određene obrambene i vojne poslove.<sup>69</sup> Tako, primjerice, ovaj Savjet u uvjetima kada se ne može sastati Savezna skupština, može mobilizirati i uporabiti određenu veličinu oružanih snaga. Ako mobilizirana vojska prelazi 2.000 ljudi i ako mora ostati pod oružjem duže od tri tjedna, o tome se mora obvezno obavijestiti Savezna skupština. U Švicarskoj, što se tiče civilnog nadzora obrambenih i vojnih organa, ide se tako daleko da njene oružane snage u miru nemaju svog zapovjednika, već samo vojne instruktore koji nemaju nadležnost da ih uporabe.

Iako kantoni imaju značajnu ulogu u obrambenim pripremama, njihova je uloga bitno ograničena u uporabi snaga. Oni nemaju pravo sklapati vojne ili kantonalne saveze, a njihove skupštine ne mogu raspravljati o vojsci, niti je uporabiti nakon izvršene mobilizacije u neposrednoj ratnoj opasnosti i ratu. Rješenje međusobnih sporova između kantona je u nadležnosti savezne države i njenih organa koji se moraju obavijestiti u slučaju vanjskog napada na neki kanton, kako bi se mogla organizirati zajednička obrana. U slučaju unutarnjih nemira ili kada bi prijetila opasnost od drugog kantona, vlada ugroženog kantona mora obavijestiti Savezni savjet,<sup>70</sup> kako bi poduzeo potrebne mjere u okviru svoje nadležnosti i o tome obavijestio Saveznu skupštinu. Oružano posredovanje savezne države u rješavanju sukoba ili uspostavi reda i mira u pojedinom kantonu, moguće je samo uz poziv ili dozvolu dotičnog kantona.<sup>71</sup> Posredovanje zbog političkih razloga ili, primjerice, oružane pobune u Švicarskoj je nezamislivo.

Upravljanje obrambenim poslovima a posebno odlučivanje je potpuno civilna stvar. U Saveznoj skupštini koja o obrani raspravlja u oba vijeća postoji poseban skupštinski odbor nadležan za pitanje obrane i vojne politike. Članovi odbora su zastupnici u vijećima Savezne skupštine koji djeluju bez vojnika za razliku od većine drugih zemalja. Obrambenu politiku praktično vodi, u ime Savezne skupštine, Savezni savjet kojemu u tome pomažu stručna tijela,

---

<sup>68</sup> Članak 20. *Saveznog ustava Švicarske*

<sup>69</sup> Članak 102. *Saveznog ustava Švicarske*

<sup>70</sup> Članak 16. *Saveznog ustava Švicarske*

<sup>71</sup> Članak 5. *Saveznog ustava Švicarske*

Savjet zajedničke obrane zemlje i Stožer zajedničke obrane. Ova tijela čini određeni broj članova iz političkih, gospodarskih, znanstvenih i upravnih krugova koji vrše savjetodavnu i stožernu funkciju. Savezna vlada ima u nadležnosti koordinaciju pitanja značajnih za obranu, vojnu industriju, unutarnje i vanjske poslove, vojna pitanja te civilnu obranu. O svim pitanjima vlada odlučuje kroz davanje suglasnosti svih svojih sedam članova voditelja Saveznih departmana.

Za vođenje vojnog dijela obrambene politike odgovoran je poseban Vojni departman (ministarstvo vojske).<sup>72</sup> Njegov voditelj je civilna osoba, član je vlade i savezni savjetnik po funkciji, a svake sedme godine i predsjednik vlade te ujedno predsjednik Savjeta zajedničke obrane. On je praktično bez moći odlučivanja, jer obrambenu i vojnu politiku vodi kolektivno, dijelom vlada, ali pretežno Komisija vojne obrane, koja je kolektivno vodstvo ovog departmana i njegovo nadzorno tijelo. U tu komisiju ulaze rukovoditelji odjela saveznog vojnog departmana, zapovjednici svih korpusa te zapovjednik ratnog zrakoplovstva i protuzrakoplovne obrane.

Iz organizacije upravljanja u sustavu obrane Švicarske, vidimo kako su vojnici čak isključeni iz svih procesa odlučivanja o obrani i vojnoj politici. U njihovoj nadležnosti su samo operativna i taktička pitanja pripreme te uporabe vojske u miru. Za slučaj rata predviđeno je da Savezna skupština imenuje vrhovnog zapovjednika vojske i na njega prenese svoje ovlasti kroz odgovarajuću naredbu.<sup>73</sup>

Politički sustav Švicarske bez obzira na veliki broj obrambenih i zaštitnih organizacija, uspješno je uspio riješiti problem njihovog nadzora i usmjeravanja prema životu u miru i slobodi što za Švicarce znači jednu jedinu stvar: "zadržati, po bilo koju cijenu, nacionalni suverenitet i teritorijalni integritet Švicarske". Švicarska je jedinstvena zemlja u svijetu u kojoj je vođenje obrambene politike i odlučivanje o vojnim pitanjima stvar svih građana, a ne posebnih državnih tijela i vojnih stožera. To je još jednom dokazano 6. lipnja 1993. godine kada su se Švicarci na referendumu izjašnjavali o dvije inicijative što su bile usmjerene na smanjivanje oružanih snaga, odnosno na smanjivanje troškova za naoružanje.<sup>74</sup> Za njih je

---

<sup>72</sup> General Guissson predložio je 1957. godine da Ministarstvo vojske preraste u Ministarstvo obrane, kako je to u većini zemalja i da rastereti parlament i vladu dijela poslova obrane, te da ono objedinjava izvršavanje svih ovih poslova. Prijedlog je odbijen uz obrazloženje da bi Ministarstvo obrane i ministar imali nepodnošljivo opterećenje, a tako bi se narušilo i kolektivno rukovođenje obranom u kojem ravnopravno učestvuju i drugi ministri. Ministru obrane obzirom na poslove i ovlaštenja pripadalo bi i visoko mjesto u državnoj hijerarhiji što bi moglo ugroziti postojeći sistem i vrlo harmonične odnose u vršenju vlasti i ostvarivanju obrambene politike.

<sup>73</sup> U Drugom svjetskom ratu, 1939. godine Savezna skupština za vrhovnog vojnog zapovjednika imenovala je Henrija Guissona i dala mu slijedeću naredbu: "Vaš zadatak je da uporabom raspoloživih postrojbi osigurate nezavisnost države i teritorijalni integritet, te poštujete pri izvršenju ovih zadataka načela neutralnosti."

<sup>74</sup> "Skupina za Švicarsku bez vojske" tražila je da se do 2000. godine uspostavi moratorij na kupovinu novih borbenih zrakoplova. Druga inicijativa je bila usmjerena na smanjenje vojnih vježbališta, odnosno poligona.

prikupljeno potrebnih 50.000 potpisa, nakon čega je Savezni savjet prema Ustavu, imao obvezu raspisivanja referenduma. Prema službenim rezultatima Švicarci su u 26 kantona i polukantona odbacili inicijative i dali novu važnu potporu tadašnjoj obrambenoj politici. Ovo nije prvi puta da "Skupina za Švicarsku bez vojske" i druge građanske inicijative dovode u pitanje važeću obrambenu politiku. To pokazuje i primjer iz 1989. godine kada je na osnovi narodne inicijative organiziran referendum s pitanjem: "Da li Švicarskoj treba vojska ili ne?" Na referendumu svih građana Švicarske donesena je odluka da je vojska još uvijek potrebna. Ovakva odluka postala je obvezujuća za sve državne organe. Prema službenim rezultatima na referendum je izašlo ukupno 68,6% građana od kojih je 35,6% odgovorilo s NE, a 64,4% s DA.<sup>75</sup> Prema navedenim podacima možemo zaključiti da je, obzirom na postotak izašlih građana, vladao relativno veliki interes za referendum. U ukupno 26 kantona i polukantona, građani su se u svega dva (Geneva i Jura) izjasnili protiv postojanja vojske, što pokazuje kako su švicarski građani tada percipirali opasnosti za svoju nezavisnost, a postojanje vojske kao njezine garancije smatrali neophodnim.

Odnos između dokazivih vojnih potreba i gospodarskih mogućnosti (spremnosti da ih plati) nikad nije bio jednostavan. U Švicarskoj je, kao maloj zemlji, oduvijek postojao nerazmjer između vojnih potreba i iznosa kojeg je vlada bila spremna platiti. Politički argumenti o pitanjima modernizacije naoružanja i vojne opreme švicarske vojske imaju, prema tome, ključnu ulogu. Takva nesuglasja čine bit demokracije i neophodna su za postizanje konsenzusa u pitanjima nacionalne sigurnosti u Švicarskoj.

Građani preko narodne inicijative mogu pokrenuti referendumsko izjašnjavaње o bilo kojem pitanju u svezi vojske i obrane. Prema tome, švicarska obrambena politika, za razliku od velikog broja drugih zemalja, prvenstveno je stvar građana Švicarske koji utječu na njezin sadržaj, a tek onda državnih tijela koja je operativno provode u praksi. Ako se sagleda povijesna pozadina, ciljevi, organizacioni oblici i gospodarski aspekti švicarske totalne obrane, a naročito njezine vojne komponente - švicarske vojske, vrlo važan problem obrambene politike je razmatranje njezine budućnosti i perspektive. U svezi s ovim, postaje ključno pitanje hoće li ovako mala, tradicionalno neutralna zemlja poput Švicarske biti u mogućnosti očuvati svoju nezavisnost vlastitim vojnim i drugim resursima ili će se morati integrirati u šire vojno-obrambene saveze? Iako je budućnost teško predvidjeti, sadašnje činjenice idu u prilog Švicarskom tradicionalnom izboru. Švicarska kao mala zemlja, gospodarski je napredna, bogata i vojno dobro organizirana. Švicarska vojska i cjelokupni

---

<sup>75</sup> Tatalović, S., *Obrambeni sustav Švicarske*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti, 1992., str. 75.

sustav obrane su više nego ikad u povijesti ove zemlje pripremljeni izvršiti svoje vojne i obrambene zadaće. Ono što bi, prema mišljenju stručnjaka, eventualno moglo ugroziti švicarsku nacionalnu sigurnost u budućnosti je slabljenje volje potrebne za obranu i smanjenje nacionalne kohezije. Ovakvih znakova još uvijek nema, a kada bi se pojavili bitno bi se povećala uloga vojske kao kohezivnog čimbenika. U Švicarskoj je najočitije izražena usklađenost upravljanja u političkom sustavu i upravljanja u sustavu obrane. Na to ukazuje kako ustavna, tako i praktična nemogućnost da nositelji političke vlasti, a posebno obrambena tijela zlorabe oružane snage.