

ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЊЕМАЧКЕ У ОБЛАСТИ
БЕЗБЈЕДНОСТИ

Прегледни
рад

DOI: 10.7251/BPG1603025C

УДК:330.101.54:338.23(430)

Доц. др Предраг Ђеранић*

Апстракт: Безбједносни изазови, ризици и пријетње којима је европски континент изложен сигурно нису мали. Европске земље, како чланице Европске уније (ЕУ), тако и друге, које то формално нису, али се налазе у различитим фазама процеса интеграције, траже најбоље одговоре за растуће проблеме у области безбједности. Дефинисање квалитетних јавних политика у области безбједности услов је за правилно функционисање система безбједности сваке земље. Наравно да Савезна Република Њемачка, главни стуб ЕУ, привредни горостас и земља чији политички утицај у Европи постоје све израженији, може послужити као узор другима. Стога је проучавање јавних политика Њемачке, посебно начина њиховог креирања и анализа њихове дјелотворност у области безбједности важан посао јер мање земље са слабије уређеним системом безбједности у њемачком креирању јавних политика могу пронаћи узоре, и, сходно приликама и потребама, одређена рјешења и искуства примијенити у пракси. Босна и Херцеговина је сигурно једна од земаља која од развијених европских држава попут Њемачке може да преузме и прилагоди одређене моделе којима је уређена област безбједности.

Кључне ријечи: јавне политике, парламент, систем безбједности, актери јавних политика, област безбједности, сектори безбједности

УВОД

Савезна Република Њемачка је савезна парламентарна република састављена од шеснаест држава, односно република или земаља, како се још преводи њемачка ријеч *Länder*. Њемачки политички систем је изграђен на основама које су постављене још 1949. године у уставном документу познатом као Основни закон (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). За измјену устава Њемачке потребна је подршка најмање

* Универзитет у Бањој Луци, Висока школа унутрашњих послова Ванја Лука, email: predrag.ceranic@gmail.com

двје трећине чланова оба дома њемачког парламента, Бундестага и Бундесрата, а основна начела устава гарантују основна људска права, подјелу власти, федералну структуру државе и владавину права.

Парламент је дводоман. Доњи дом (*Bundestag*) броји 492 посланика. Овај дом има законодавну функцију. Бундестаг је најважнији законодавни орган, посланици овог дома бирају се на непосредним, општим изборима на период од 4 године. Горњи дом (*Bundestrat*) броји 69 чланова, који се именују од стране владе појединих федералних јединица, уз претходни приједлог парламента. Покрајинске владе делегирају 69 чланова који заступају њихове интересе. Покрајине обично именују чланове својих влада да уједно обављају функцију у Бундесрату, тако овај дом функционише као стална конференција покрајинских министара (Алмонд, et. al, 2009:294).

На челу савезне државе је предсједник и формално је носилац извршне власти, али Основни закон је функцију савезног предсједника учинио церемонијалном. Невелик значај политичке улоге посредно изабраног предсједника не значи да личност која се налази на том положају није укључена у процес креирања политике. Основни закон додјељује неколико функција предсједнику који поставља владине и војне функционере, потписује уговоре и законе, има право помиловања (Алмонд, et. al, 2009:296). Носилац главне извршне функције је премијер (канцелар), односно Савезна влада. Предсједника бирају на период од 5 година (са могућношћу реизбора) чланови специјалног тијела које чине сви представници Доњег дома, док Савезног канцелара бира предсједник уз сагласност Доњег дома, којем је и одговоран за свој рад.

За развој савремене Њемачке пресудни су били догађаји – пораз у Другом свјетском рату, након којег је морала да прође кроз период кажњавања и денацификације и да учествује у немилосрдном Хладном рату између САД и СССР, који је обиљежио готово три деценије свјетске историје. Њемачка је због свог положаја постала прва линија одбране од совјетског комунизма, или и прва линија напада на НАТО алијансу, зависно из ког правца је ситуација посматрана. Њен геополитички положај утицао је на то да се, без обзира на нацистичко наслеђе тајне полиције, у земљи врло брзо развију обавјештајна и контраобавјештајна служба, које су биле у функцији Хладног рата, али и одбране њемачке територије од шпијунских и терористичких акција које су шездесетих и седамдесетих година потресале простор Европе.

Бундестаг је, како смо већ навели, њемачко федерално законодавно тијело. У пракси, Њемачка има дводомно законодавство, од којих Бундестаг има улогу доњег дома. Како смо истакли, њемачки Бундесрат (дословно „Савезни савјет“) је законодавно тијело које на савезном нивоу представља шеснаест земаља Њемачке. Њемачке земље учествују у законодавству кроз Бундесрат, одражавајући федералну структуру

земље. У његовој надлежности су све уставне промјене и закони који према уставу захтијевају сагласност Бундесрата. Иако њемачки устав не именује Бундестаг и Бундесрат као два дома дводомног парламента (ријеч „парламент“ чак се и не јавља у Уставу), званично, Бундесрат се обично назива „савезним уставним тијелом“ заједно са Бундестагом, предсједником СР Њемачке, владом и Савезним уставним судом.

Посланици Бундестага бирају се на општим изборима на период од четири године. Бундесрат има 69 делегата који су чланови влада земаља које их и именују и разрјешавају. Остали чланови ових влада могу да буду замјеници чланова Бундесрата. Свака земља има најмање три гласа.¹ У Бундесрату се примјењује систем пондерисаног гласања, те представници једне земље могу гласати само једногласно. Чланови Бундесрата не могу истовремено бити и чланови Бундестага.²

Засједања Бундестага преносе телевизијске станице, а пренос уживо одвија се и преко интернета, тако да рад Бундестага посматра шири аудиторијум и, уопште, Бундестаг дјелује као мјесто за јавне расправе. У области законодавства Бундестаг има шира овлашћења од Бундесрата, тако да је сагласност Бундесрата неопходна само у погледу извјесних закона за чије доношење су федералне јединице непосредно заинтересоване. У погледу осталих закона, могуће је да их донесе и Бундестаг сам, не водећи рачуна о евентуално супротном ставу Бундесрата. Рецимо, у области спољних послова и одбране искључиву надлежност има Бундестаг.

Према немачком уставу, у мирнодопском периоду врховни командант немачких оружаних снага (Бундесвер) јесте савезни министар одбране, док у рату ту улогу преузима канцелар. За политичку контролу над оружаним снагама задужен је Бундестаг (Keковић, 2011: 309). Своју улогу у том смислу Бундестаг остварује преко више контролних тијела, односно комисија. Одређивање броја комисија, као и утврђивање броја чланова појединих комисија, лежи у слободној процјени њемачког парламента. Њемачки парламент може да формира истражне комисије које се ангажују актуелним поводом и уз сагласност најмање 25% парламентарца. Истражне комисије имају задатак да провјере и разјасне политичке и бирократске несугласице у влади, парламенту и

1 Земља са више од два милиона становника има четири гласа, земља са више од шест милиона становника има пет гласова, и земља са више од седам милиона становника има шест гласова. Свака земља може да именује онолико чланова Бундесрата колико има гласова.

2 Шире на сајтовима <http://www.bundestag.de>(Der Deutsche Bundestag) и http://www.bundesrat.de/cln_179/DE/Home/homepage_node.html?_nnn=true(Der Bundesrat) као и у *Анализа Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове и Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије*. <http://www.parlament.gov.rs>. Преузето 21. 09. 2013.

управи. Рад ових комисија састоји се од прикупљања доказа; комисије могу да испитују свједоке, експерте, да остваре увид у акте, посјете судове и управне органе. Након истраге слиједи подношење извјештаја и дебата у парламенту. Парламентарни надзор обавјештајних послова регулисан је посебним законима, *Законом о парламентарној контроли обавјештајне дјелатности* и *Законом о контролним тијелима*, који су на снагу ступили 1999. године (Ђеранић, 2011: 47-57).

Најважнији послови које обавља Бундестаг су законодавни процес и парламентарни надзор над радом владе. Остале од изузетног значаја важне надлежности Бундестага су у томе да посланици одлучује о савезном буџету као и о распоређивању Бундесвера (савезних оружаних снага) изван Њемачке. Још једна важна функција коју обавља Бундестаг је избор немачког савезног канцелара. Таксативно наведене, надлежности Бундестага су: доноси и мијења Устав; доноси законе; одлучује о државном буџету; потврђује међународне уговоре; бира савезног канцелара; одлучује у избору предсједника СР Немачке; учествује у поступку именовања чланова Савезног уставног суда; врши контролу над радом савезне владе; надзире рад и употребу војске. Главна одлика њемачког облика федерализма, када је у питању подјела и извршење надлежности, јесте да владе појединих земаља директно учествују у одлукама које доноси савезна држава.³

Ово се постиже кроз рад Бундесрата. Бундесрат нема одређено вријеме трајања мандата, и он не може бити распуштен. Његов састав варира у зависности од резултата избора у представничким тијелима немачких земаља. Основна идеја која лежи у њемачком уставу је подјела власти тако да Федерација и њемачке земље функционишу у зацртаним принципима међусобне провјере и равнотеже система, али и да се у пракси његује међусобна сарадња и размјена ставова и мишљења. У оквиру система подјеле власти и комбинованог обављање задатака, Бундесрат има три централне функције: брани интересе покрајина од Федерације и посредно од Европске уније; рад Бундесрата гарантује да је политичко и административно искуство земаља инкорпорирано у законодавство Федерације и администрације Европске уније; као и другим уставним органима Федерације, Бундесрат има свој дио одговорности за укупну политику Савезне Републике Њемачке. Основне надлежности Бундесрата су: учествује у законодавном процесу; учествује у рјешавању државних административних питања; учествује у доношењу одлука које се односе на ЕУ; учествује у поступку именовања чланова Савезног уставног суда.⁴

3 http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/index.html Преузето 24. 09. 2013.

4 http://www.bundesrat.de/cln_330/nn_10940/EN/funktionen-en/funktionen-en-node.html?_nnn=true. Преузето 24. 09. 2013.

ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ

Полицијски систем

Оквир за функционисање полицијског система Њемачке чини њено федерално уређење са веома прецизним законодавним разграничењима између савезне државе и покрајина. На нивоу Савезне државе је успостављено Федерално министарство унутрашњих послова, у чијој су надлежности послови и задаци из савезне надлежности. На челу министарства се налази министар који је за свој рад одговоран савезном канцелару. Полицијске снаге Немачке запошљавају око 40 000 особа, укључујући 30 000 полицајаца. Одржавање јавне безбедности и мира један је од најзначајнијих задатака владе. Овај задатак је подељен између држава и федералне владе (Кековић, 2011: 308). Знатан дио полицијских снага у Њемачкој се налази под ингеренцијом федералних јединица. У оквиру Савезног министарства унутрашњих послова успостављене су сљедеће службе: Савезна служба за заштиту уставног поретка – BfV, Савезна криминалистичка служба – ВКА, Савезна гранична служба – BGS.

Систем националне безбедности Немачке подељен је између Савезне Републике и савезних покрајина. Свака покрајина има своју владу, која располаже значајним овлашћењима у области безбедности, поседује своју полицију и судство, и практично целокупан систем за деловање у ванредним ситуацијама, док се на нивоу Савезне Републике налази систем одбране, оружане снаге, спољни послови и обавештајни систем. Извршну власт на нивоу Савезне Републике има канцелар, који се налази на челу Савезне Владе, док председник Републике има протоколарне дужности (Драгишић, 2011: 86).

Савезна (федерална) полиција присутна је широм земље кроз широк спектар задатака на граничним прелазима и морским лукама, укључујући и пограничне области, на аеродромима, на станицама и у возовима, и на тај начин учествује у свим већим претрагама. Федерална полиција повећала је резултате претрага у 2012. години за 16 одсто.⁵ Председник немачког Бундестага јесте и „руководилац полицијских снага“. Он има право инспекцијског надзора над полицијским снагама и гарантује са полицијским снагама одржавање јавног реда и мира и безбедности у земљи. Ниједна друга полицијска служба не може дејствовати без дозволе немачког Бундестага. Бундестренцшц (Bundesgrenzschutz) БГС означава федералне полицијске снаге (Кековић, 2011: 310).

Савезна криминалистичка служба (Bundeskriminalamt) основана је с циљем успостављања јаче везе и сарадње између савеза и покрајина

⁵ http://www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Fahndung/fahndung_node.html. Преузето 24. 09. 2013.

у области спречавања и откривања криминалитета. Конституисана је 1951. године а њене надлежности су утврђене Законом о уређењу Савезне криминалистичке службе од 29. јуна 1973. године, који је модификован 1974. и 1993. године. Ради се о полицијској институцији на савезном нивоу, у чијој је надлежности откривање кривичних дјела међународног криминала: трговина оружјем, муницијом, експлозивима, наркотицима, праће новца, корупција, кријумчарење нуклеарних и других опасних енергената, трговина људима, тероризам, диверзије, саботаже, те истраживање присуства страних криминалних организација на простору Њемачке.

Савезна гранична служба је полицијска организација задужена за заштиту граница СР Њемачке. У њеној надлежности су сузбијање, пресијецање организованог криминала, односно токова праћа новца, откривање фалсификованих путних исправа и других докумената, кријумчарења људима, кријумчарења разних врста оружја, илегална трговина опојним дрогама, нуклеарним, експлозивним и другим материјама, моторним возилима. На челу ове службе се налази савезни министар унутрашњих послова. У организацијској структури, централно мјесто припада Предсједништву граничне заштите које представља основу полицијског рада ове службе.

Обавјештајно-безбједносни систем

Закони којима је у Њемачкој регулисана обавјештајна дјелатност су Закон о оснивању Службе за заштиту уставног поретка и Закон о сарадњи Савеза и покрајина у питањима заштите Устава у погледу Службе за заштиту уставног поретка. Служба је организацијски позиционирана као управа Савезног министарства унутрашњих послова и има око 2 750 запослених. Предсједник службе за свој рад одговара савезном министру унутрашњих послова. Служба је задужена за заштиту државе, тако да има контраобавјештајну улогу. Има овлашћења за тајно прислушкивање, опсервацију, аудио и видео снимање, коришћење тајних докумената.

На територији Њемачке, Служба за заштиту уставног поретка има 16 канцеларија које дјелују на нивоу њемачких федералних јединица, а стациониране су у склопу полицијских дирекција. Најважније активности Службе за заштиту уставног поретка огледају се у томе да прикупља, анализира и процјењује све податке о дјелатностима које су усмјерене против уставног уређења Њемачке, као и њене безбједности; открива, прати и пресијеца активности страних обавјештајних служби које су усмјерене на угрожавање националне безбједности. Савезна служба за заштиту уставног поретка има централу у Келну,

а ради се о специјализованој служби за заштиту Устава Њемачке. Служба нема полицијска овлашћења, а једна од њених обавеза је и информисање јавности, с циљем да се код становништва подигне свијест о потенцијалним безбједносним ризицима.⁶ Према Радомиру Милашиновићу, иако су начин рада, задаци и устројство покрајинских уреда за заштиту устава углавном регулисани савезним законом, њихово мјесто и улога се конкретно регулишу посебним покрајинским законима и прописима који важе само на територији односне покрајине (Милашиновић, 1998: 148).

Савезна обавјештајна служба (БНД) је аутономна служба чији ембрион је створен у Организацији Гелен, која се трансформисала у БНД 1. априла 1956. године, на основу одлуке њемачког канцелара Конрада Аденауера. Надлежна је за прикупљање података политичке, војне и економске природе. Службом руководи предсједник (Бајагић, 2008).

У обавјештајно-безбједносном систему Њемачке, кључне су четири обавјештајне агенције чије су надлежности и територија рада, као и међусобни односи, прецизно законски дефинисани:

- Савезна обавјештајна служба (*Bundes Nachrichten Dienst – BND*) представља савезну обавјештајну установу Њемачке;
- Служба за заштиту уставног поретка (*Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV*) дјелује у оквиру Министарства унутрашњих послова;
- Обавјештајна канцеларија Бундесвера (*Amt für Nachrichtenwessender Bundeswehr – ANBw*) прикупља информације и израђује студије о страним оружаним снагама;
- Војна контраобавјештајна служба (*Militärischer Abschirmdienst – MAD*⁷) бави се превентивном шпијунажом у циљу заштите њемачких оружаних снага.

Одбрамбени систем

Након уједињења у једну државу, одбрамбени систем Њемачке нашао се у потпуно измијењеним околностима. Због улоге у Другом свјетском рату, њемачка војска дуго није имала Генералштаб. Као једна од компоненти НАТО савеза, Њемачка није била равноправна са осталим чланицама, није имала самосталност чак ни у ратним плановима који су се тicali одбране територије Њемачке. Њемачко руководство

6 http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Verfassungsschutz/Bundesamt-Verfassungsschutz/bundesamt-verfassungsschutz_node.html. Преузето 24. 09. 2013.

7 Централна МАД се званично назива Уредом за заштиту Бундесвера (*Das Amt für Sicherheit der Bundeswehr – ASBW*) (Милашиновић, 1998: 151).

тражило је већу аутономност у вођењу националне одбрамбене политике, чему је удовољено од стране НАТО-а, након чега је услиједила реформа одбрамбеног система Њемачке. Спроведена реформа није до краја разјаснила низ питања у концепту њемачке улоге у оквиру НАТО стратегије.

Доминантну позицију у погледу одбране имају канцелар и министар одбране. Министар одбране је цивилно лице и најодговорнија личност када је посриједи руковођење војним потенцијалима у мирнодопским условима. У сложеним приликама команду преузима канцелар, а улога НАТО савеза у тим приликама постаје доминирајућа. Кључна питања одбрамбеног карактера, као и питања од безбједносног значаја, разматрају се на сједницама Савјета одбране.

Бундесвер се састоји од три гране оружаних снага: копнених снага (*Landstreitkräfte*), ваздухопловства (*Luftstreitkräfte*) и морнарице (*Seestreitkräfte*). Њемачке оружане снаге постале су важна полука за реализацију њемачке спољне политике. Бундесвер не познаје институцију главног штаба. Ту улогу обавља оперативни директорат Бундесвера са представницима свих војних родова.

КРЕИРАЊЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Креирање јавних политика у њемачком друштву схваћено је као заједничко добро, односно као ствар свих њених грађана. Ријеч је о моделу интеракције актера јавних политика. Стога процес креирања политике може да почне од било ког дијела друштва – интересне групе, политичког лидера, грађанина појединца или државног функционера. Сви ови елементи дјелују једни на друге у поступку креирања јавне политике, па је тешко установити поријекло било које идеје. Штавише, кад неко предложи нову политику у поступак се укључују и друге интересне групе и активно учествују у измјени и допуни, подржавању или противљењу тој политици (Алмонд, et. al, 2009:318).

Највећи број проблема о којима треба расправљати, односно листу питања на дневни ред поставља извршна власт. Премијер, тј. канцелар у својим говорима, интервјуима, у име владе и парламентарне већине јавности представља политику коју заступа и коју кани проводити. Политички програм извршна власт претаче у измјене постојећих и приједлоге нових закона. Премијер се труди да за законе које влада предлаже обезбиди консензус, односно да влада одлуке доноси једногласно.

Превага извршне власти значи да кабинет предлаже око двије трећине закона које разматра Бундестаг. Законодавну позицију владе

јачају и одредбе Основног закона којима се ограничава фискална надлежност Бундестага.⁸ Приједлоге закона Бундестагу могу поднијети Савезна влада, Бундесрат и посланици Бундестага (члан 76 Устава). Законодавна процедура зависи искључиво од тога ко је предлагач.⁹ Као што је већ речено, у највећем броју случајева предлагач закона је Савезна влада. Влада приједлог закона упућује Бундесрату на разматрање. По правилу, Бундесрат има рок од шест недјеља од дана када је приједлог закона поднесен да саопшти своје мишљење о њему у писаној форми. Након тога, савезни канцелар приједлог закона са мишљењем Бундесрата просљеђује Бундестагу. Приједлог закона пролази кроз тзв. прво читање, чиме долази на дневни ред овог дома. Приједлог закона затим разматра надлежна комисија, односно одбор. Други одбори могу, уз консултације са надлежним одбором, да изразе своје мишљење, учествују у расправи о посебним аспектима приједлога закона и сл. Значајан дио рада Бундестага одвија се управо у овим одборима.

Пошто се законски приједлози упућују одборима у раној фази законодавног процеса, одбори имају реалну могућност да ревидирају и допуне њихов садржај. Они оцјењују приједлоге, консултују се с интересним групама и затим подносе ревидирани приједлог Бундестагу у пуном саставу. Истраживањем се бави малобројно особље, али одбори користе и јавна сучељавања и разматрања. Представници владе и интересне групе износе аргументе о закону о којем се расправља, а и сами чланови одбора често имају стручна знања у области којом се бави њихов одбор (Алмонд, et. al, 2009: 319). Иста процедура је предвиђена и за амандмане. Једини изузетак од ове процедуре је поступак за доношење закона о буџету, јер се у том случају приједлог закон у исто вријеме просљеђује Бундесрату и Бундестагу.¹⁰

Када одбор заузме став, Бундестаг у пуном саставу разматра приједлог закона и расправља о предложеном закону. Међутим, политички ставови су већ познати, с обзиром на то да су партијски лидери учествовали у изради приједлога, а партијски клубови одржали састанке на којима су заузели политичке ставови и представили их. Прије него што Бундестаг почне расправу о приједлогу закона, председник овог дома мора да заведе приједлог закона и преда га администрацији која је обавезна да га умножи и прослиједи свим посланицима оба дома и члановима Савезне владе. Након тога, ставља се на дневни ред сједнице. Предлагачи могу бити и посланици, и то у виду најмање једне

8 Исто, стр. 319.

9 Шире на <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>. Преузето 24. 09. 2013.

10 Слична процедура је предвиђена уколико је предлагач Бундесрат. Уколико већина чланова овог дома гласа за приједлог закона, он се просљеђује Савезној влади која мора да се изјасни о приједлогу, и након шест недјеља упутује приједлог закона Бундестагу.

парламентарне групе, или на захтјев најмање једне петине од укупног броја присутних посланика у Бундестагу.

По правилу, о приједлогу закона се расправља на три сједнице, односно дебате, и овај начин доношења закона зове се читање. Тако се приједлог закона чита три пута: уговори са страним земљама или слични уговори који регулишу политичке односе у савезној држави, или се односе на савезно законодавство, у начелу се читају два пута, а треће читање се одржава само по одлуци Бундестага. Све друге теме о којима се расправља начелно се читају један пут.

Најбитнији дио првог читања је да се утврди да ли је тај приједлог прихваћен од стране посланичких група. Одбијање приједлога закона може се десити у случају да су законски приједлози спорни. Важан дио у првом читању је и да се именује један од одбора који има задатак да оцијени приједлог закона и да га припреми за друго читање. Ова одлука се доноси на основу препоруке Савјета старјешина¹¹. Уколико више одбора учествује у изради закона, именује се један одбор као координатор и тај одбор је одговоран, а остали могу да дају своје мишљење.

Веће измјене у другом и трећем читању нису честе; влада углавном може бити сигурна да ће њени приједлози проћи у складу с извјештајем одговарајућег одбора (Алмонд, et. al, 2009: 319). Друго читање се отвара и затвара расправом о сваком члану и то оним редослиједом којим је дато у приједлогу закона. Завршава се расправом о уводу и називу приједлога закона. На гласање се прелази након што се завршила расправа. На другом читању ће се расправљати о амандманима само док је у току расправа на тему на коју се они односе. Овакве приједлоге потписује најмање један члан Бундестага, а могу бити употпуњени кратким објашњењем. Сви амандмани усвојени на другом читању се обједињују на начин који одреди предсједник Бундестага. Одлуке донесене на другом читању представљају основу за треће читање. Када су сви чланови приједлога закона одбијени у другом читању, приједлог закона се сматра одбијеним и са даљом расправом се не наставља.

Треће читање се спроводи уколико није било поднесених амандмана у другом читању, или ако је посланичка група или петина присутних посланика поднијела амандмане. Треће читање почиње расправом уколико је није било на другом читању или уколико то захтијева Савјет старјешина, односно једна петина присутних посланика. У том случају није потребна сагласност Бундесрата, те се због овако

11 Савјет старјешина (Der Ältestenrat) има специфичан значај у раду Бундестага. Савјет чине предсједник Бундестага, потпредсједници и 23 члана изабрана сходно пропорционалној заступљености политичких партија у Бундестагу. Чланови Савјета старјешина су уједно секретари посланичких група. У недјељи у којој је заказана сједница Бундестага, Савјет старјешина обавезно засједа, а предсједник Бундестага предсједава тим састанком.

скраћеног поступка често дешава и да предлагач закона буде управо посланичка група. На крају овог читања, гласа се о приједлогу закона. Након изгласавања закона од стране већине посланика, он се као документ просљеђује Бундесрату. Гласање о приједлогу закона одвија се након трећег читања.¹²

На предочени начин, Бундестаг доноси савезне законе. Послије њиховог усвајања, предсједник Бундестага их доставља Бундесрату. Како Бундесрат у политичком процесу представља покрајинске владе, он у областима у којима покрајине дијеле власт са савезном државом има иста законодавна овлашћења као и Бундестаг. Исто вриједи и за савезне политике које су покрајине обавезне да спроводе. У тим областима, сагласност Бундесрата је неопходна. У року од три недјеље након пријема закона који је усвојио Бундестаг, Бундесрат може захтијевати да се сазове Одбор за посредовање у циљу заједничког разматрања закона. Након изгласавања закона од Бундестага и потврде од Бундесрата, закон пролази кроз још неколико фаза. Наиме, усвојени закон предаје се предсједнику државе који мора да га потврди. Прије него што то уради, предсједник има обавезу да провјери да ли је закон у сагласности са Уставом и позитивним прописима. Након што га предсједник потврди, закон се објављује у службеним новинама. Уобичајени временски рок за ступање закона на снагу је 14 дана од дана објављивања.¹³

Законодавство у Њемачкој подлијеже судској контроли. Та врста контроле је у надлежности Уставног суда који оцјењује уставност закона и може да поништи законе који крше Основни закон. На тај начин, Уставни суд може се посматрати као кључни актер у формулисању јавних политика и њиховом усвајању. Снага Уставног суда огледа се у судским ревизијама донесених закона. Уједно, Уставни суд кроз донесене пресуде диктира смјернице за будуће политике, у смислу шта влада може, а шта не може да уради (Theodoulou, 2002: 42).

Из природе овог процеса, може се извући неколико поука. Прво, извршни орган власти присутан је у цијелом законодавном процесу. Пошто владин приједлог прослиједе Бундестагу, савезни министри раде на његовој подршци. Представници министарстава иступају у одборима Бундестага и Бундесрата да би изнијели свој став (Алмонд, et. al,

12 Законодавна процедура одређена је Основним законом. Основни закон на енглеском језику постављен је на сајту http://www.bundesrat.de/cln_330/nn_1940484/EN/funktionen-en/go-en/go-ennode.html?_nnn=true#doc1940488bodyText1, 24. 09. 2013.

13 Шире на сајтовима [http://www.bundestag.de\(Der Deutsche Bundestag\)](http://www.bundestag.de(Der Deutsche Bundestag)) и [http://www.bundesrat.de/cln_179/DE/Home/homepage_node.html?_nnn=true\(Der Bundesrat\)](http://www.bundesrat.de/cln_179/DE/Home/homepage_node.html?_nnn=true(Der Bundesrat)), као и у *Анализа Одељење за информативно-истраживачке и библиотеке послове и Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије*. <http://www.parlament.gov.rs>, 21. 09. 2013.

2009:321). На тај начин, извршна власт је врло активна у протежирању и борби за политички програм који заступа. Међутим, без обзира на то, њемачки парламент има веома велику аутономију, већу од многих других истовјетних политичких тијела.

АКТЕРИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Основни закон њемачком премијеру предвидио је јаку позицију. Премијер је веома важна фигура у политичком животу Њемачке, он саставља министарску листу, председава сједницама владе. Премијер може на основу 68. члана Устава да тражи изјашњавање парламента о политици коју води, а ако не добије подршку, од председника Федерације може да захтијева распуштање парламента. С друге стране, парламентарна већина може изабрати другог премијера. Уставом није дефинисан тачан број министарстава у влади.¹⁴ Сваке сриједи одржавају се сједнице владе, у одсуству премијера сједницама председава премијеров замјеник. Основно премијерово политичко средство су политичке смјернице. Јавне политике, па тако и оне у области безбједности, у Њемачкој иницира и креира влада, али се оне доносе, слично другим земљама које смо истраживали, у парламенту.

Њемачки процес креирања јавних политика је веома комплексан и са великим бројем учесника. Устав премијера чини одговорним за дефинисање општих политичких смјерница. Премијер је одговоран и за формирање листе најважнијих тема које ће бити разматране у процесу креирања јавних политика. У стварности, политике се формулишу у специфичној сарадњи министара, премијера и парламентарца. Како је, уједно, премијерова политичка партија у коалицији са другим партијама, политичке партије су важан актер у процесу креирању политика (Theodoulou, 2002).

У формулисању јавних политика учествују и јавне институције као што је Бундесбанка. Интересне групе су, такође, актер у формулисању јавних политика, при чему имају неформалну улогу. Интересним групама су посебно занимљиве радне групе и савјетодавна тијела које се оснивају унутар министарстава, а раде на изради нацрта закона.¹⁵ Интересне групе у Њемачкој су формализоване и дио су политичког процеса више него у другим европским државама. Низ прописа интересним групама даје званичну савјетодавну улогу. Њихови представници укључени су у рад јавних сервиса, а присутни су и у неким другим елементима управљања јавним политикама. У теорији се ова тијесна сарадња владе

14 http://www.bundeskanzlerin.de/ Webs / BKin/ EN/ Chancellory/ Federal_Cabinet/ federal_cabinet_node.html. Преузето 24. 09. 2013.

15 Исто.

и интересних група назива неокорпоративизам. Овај модел има сљедеће карактеристике: друштвени интереси организовани су у практично обавезне организације; само по једно удружење заступа сваки од друштвених сектора; удружења имају хијерархијску структуру; влада та удружења прихвата као званичне представнике; удружења могу непосредно да учествују у процесу доношења политике.¹⁶ Разговори о јавним политикама између извршне власти и интересних група су чести, а договори се спроводе кроз активности владе. Двије велике организације заступају интересе пословних кругова и индустријских предузећа у политичком процесу. *Федерација њемачке индустрије* кривно је удружење тридесет пет засебних индустријских групација. *Савез удружења њемачких послодаваца* обухвата још већи број предузећа.¹⁷ Евидентно је да у њемачком друштву интересне групе немају негативну конотацију. Њемачко друштво се састоји од великог броја организованих група. Такве групе нису само у функцији реализације материјалних интереса свог чланства, већ раде и за друштвено добро. На тај начин, њемачке интересне групе остварују своју јавну функцију. То је навело једног аутора да опише њемачко друштво као низ „пара-јавних институција“ (Theodoulou, 2002: 41).

У Њемачкој, политичке партије имају активну улогу. Партије су присутне у различитим фазама политичког процеса и креирања јавних политика. Политичке партије у Њемачкој заслужују посебну пажњу зато што су тако важни актери у политичком процесу, можда и важнији него у већини других европских демократија. Неки посматрачи описују њемачки политички систем као партијску власт партија, за партије (Алмонд, et. al, 2009:317). Један од задатака који су партије поставиле испред себе јесте не да слиједи јавно мњење и реагују на њега, већ да га креирају. Хришћанско-демократску унију (CDU) основала је група протестаната и католика, али и пословног свијета. Партија је од оснивања имала амбицију да обухвати интересовања ширих маса, а заснована је на његовању хришћанских вриједности. Са овом партијом често је у коалицији Хришћанско-социјална унија (CSU). Социјалдемократска партија (SPD) основана је по узору на SPD Вајмарске републике, а ослонац је првобитно налазила у синдикалним организацијама и радничким удружењима. Данас слови као партија љевице. Слободна демократска партија (FDP) и Партија зелених су, такође, препознатљиве политичке партије, али се по значају не могу мјерити са Демохришћанима и Социјалдемократима. Некадашња Комунистичка партија Источне Њемачке након уједињења трансформисала се у Партију демократског социјализма (PDS) која данас нема значајнију улогу у политичком животу.

¹⁶ Исто, стр. 307.

¹⁷ Исто.

ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ

Приватна безбједност у Њемачкој недавно је обиљежила стогодишњицу постојања. Данас, приватне безбједносне компаније у Њемачкој пружају широк асортиман услуга, као што су: чување зграда, индустријских и војних објеката, обезбјеђивање јавних скупова, непосредна заштита лица, новца и драгоцености. У Њемачкој, рад сектора приватне безбједности регулисан је Законом о професионалним активностима предузећа за приватну безбједност из 1998. године, Законом о предузећима за приватну безбједност из 2002. године, као и одредбама Закона о индустрији, Закона о оснивању приватних фирми, и Закона о оружју. Дозволу за отварање новог предузећа и процјену „поштених“ намјера оснивача даје Привредна комора. Она има право да одбије да изда дозволу за оснивање компаније уколико будући власник не достави доказе о посједовању довољног капитала. Привредна комора има обавезу да надзире рад привредних друштава који су активни у сектору приватне безбједности, и у сваком тренутку може да испита рад приватних безбједносних компанија.

У сектору јавне безбједности, специјализована Савезна криминалистичка служба Њемачке суочава се са организованим криминалом, трговином људима, наркотицима и оружјем. Производња и пласман лажних новчаница, екстремизам и тероризам, такође су неки од приоритета у раду њемачке полиције. Њемачка влада је правовремено увидјела опасност од сајбер криминала, те у оквиру Министарства унутрашњих послова постоји јединица специјализована за сузбијање овог вида криминалитета. Са Савезном службом за заштиту информативних технологија (*Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – BSI*) Министарство унутрашњих послова увело је у употребу високо заштићене личне документе (биометријске, чиповане личне карте).

Једна од битних смјерница њемачке политике у сектору војне безбједности јесте развој НАТО снага. НАТО се у политичком смислу испољио као предворје ЕУ, другог савеза до којег је Њемачкој изузетно стало. Ипак, Њемачка се заједно са Француском залаже за развој европских одбрамбених потенцијала и стварање европских оружаних снага. Њемачке трупе су учествовале у мировној операцији у БиХ, још учествују на Косову, док су у Авганистану заузеле излазну стратегију. Бундесвер годишње повуче 500 војника из Авганистана. Овај чин се одвија због великог притиска њемачке јавности, која је била суочена са значајним губицима Бундсвера у Авганистану, те су поједини медији покренули питање: „Да ли је Њемачка у рату с Авганистаном?“

Када је ријеч о политичком сектору у области безбједности, безбједносне пријетње с којима се суочава њемачко друштво, па тако

и специјализоване институције, нису мале. Један од главних задатака унутрашње политике јесте јавна безбједност, за коју се истиче да укључује заштиту грађана од насиља, криминала и тероризма, као и заштиту уставног поретка. У Министарству унутрашњих послова наглашавају да је Њемачка једна од најбезбједнијих земаља у свијету, али исто тако указују на приоритете у раду: опасност од исламског тероризма и екстремизма; опасност од пораста десног и лијевог екстремизма; борба против високотехнолошког криминала, као и тешког и организованог криминала. У циљу превенције и сучељавања са наведеним безбједносним пријетњама, Њемачка је изградила добру сарадњу и конекцију са националним и међународним актерима јавних политика у области безбједности.¹⁸ Једна од смјерница у сектору политичке безбједности јесте да ће за безбједност Њемачке и западне заједнице и у догледној будућности као велика опасност остати исламски мотивисан међународни тероризам.

Након напада од 11. септембра 2001. године, Њемачка је предузела низ законодавних, организационих и друштвено-политичких мјера у борби против међународног тероризма. Стратегија Савезне владе у области политичке безбједности и специјализованих институција, надлежних за борбу против међународног тероризма, који се и даље сматра за главну пријетњу по слободу и безбједност грађана Савезне Републике Њемачке, гради се на широком спектру дјеловања и креће се од „традиционалних“ владиних мјера, као што су оперативно-техничке мјере, до друштвено-политичких активности. Служби за заштиту уставног поретка дате су смјернице да примарни циљ ове безбједносне агенције буде едуковање припадника за борбу против тероризма. Наглашено је како поента обуке јесте да се препознају и униште терористичке мреже, при чему је информација кључ успјеха. Уједно, истиче се да је тероризам могуће сузбити само „кроз непосредно умрежавање служби безбједности са националним и међународним партнерима“.¹⁹ Задатак уставне заштите првенствено је „рано упозоравање“ на опасности по њемачку демократију, односно да се идентификују безбједносне пријетње у раној фази, тако да држава може правовремено и ефикасно дјеловати. Савезна обавјештајна служба (BND) функционише на идентичан начин као и друге сличне службе; користи дипломатску мрежу као параван, а у раду се служи методологијом типичне обавјештајне службе, ослањајући се на отворене, прикривене, сигинт и агентурне изворе. Приоритетни задаци обавјештајне службе су: корисним информацијама о страним

18 Шире на http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/sicherheit_node.html. Преузето 24. 09. 2013.

19 http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismusbekaempfung/terrorismusbekaempfung_node.html. Преузето 24. 09. 2013.

земљама BND даје подршку Савезној влади у доношењу одлука у области безбједности и, уопште, у спољној политици; пружа обавјештајну подршку оружаним снагама током њихових операција у иностранству; остварује сарадњу у кризном ситуацијама са Министарством спољних послова (нпр. киднаповање њемачких држављана у иностранству); обавља посредовање у хуманитарним преговорима широм свијета.²⁰ Оно што је специфично за њемачку обавјештајну службу јесте да је државна новинска агенција законом обавезана на сарадњу са BND, тачније, она је дио безбједносне инфраструктуре.

Економска безбједност Њемачке заснива се на снажној економији која је основ за развој свих друштвених дјелатности. Економски приоритети Њемачке су: стабилизација евро-зоне (с обзиром на то да је економија Њемачке уско везана за економију Европске уније); имплементација енергетске транзиције (обновљиви извори енергије треба да обезбиједи највећи дио енергије до средине овог вијека); обезбиједити професионализам (квалитетне кадрове у свим областима); стабилизovati економски раст; искористити могућности глобализације.²¹

Израз „енергетска револуција“ који је постао веома присутан у јавном мњењу Њемачке указује на то да долази доба обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности. Њемачка влада је одлучила да снабдијевање Њемачке енергијом до 2050. године треба да буде углавном из обновљивих извора енергије. То, наравно, захтијева темељну реорганизацију система за снабдијевање енергијом, што и за Њемачку представља економски и технолошки изазов.

Влада Њемачке настоји да утиче на јавно мњење у смислу да јаки глобални трендови, на примјер неконтролисана енергетска потражња и посљедична потрошња угља, нафте и гаса, на помолу климатске кризе и растуће свјетске популације, чине исправним фаворизовање климатске политике као одрживог мотора за привредни раст XXI вијека. Уједно, мото енергетске и еколошке политике Њемачке је да ће успјех постићи само они који могу да стекну независност од промјенљивих свјетских цијена фосилних горива и правовремено реализују ефикасне јавне политике у сектору еколошке и енергетске безбједности. Из Министарства за животну средину, очување природе и нуклеарну безбједност Њемачке настоје увјерити јавност да климатске промјене представљају огроман изазов и да је потребно да се промијени устаљена пракса у економији.²²

20 http://www.bnd.bund.de/DE/Arbeitsfelder/Aufgaben/aufgaben_node.html. Преузето 28. 09. 2013.

21 <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/schwerpunkte-der-wirtschaftspolitik.html>Преузето 28.09.2013.

22 „Ми ћемо морати драстично промијенити нашу праксу у економији, ако желимо да оставимо нетакнуте основе живота и просперитета за будуће генерације. А

ЗАКЉУЧАК

Свакако да од политичког система, односно од уставне структуре земље, зависи и модел система безбједности који се у тој земљи развио. Колико ће бити ефикасан умногоме зависи од јавних политика које та земља креира. Квалитетне јавне политике су основ за ефикасан систем безбједности, а исто тако и за адекватан начин његове контроле од друштва. Начин на који се доносе закони и стратегије у области безбједности у Њемачкој може послужити као примјер и узор многима. Различите фазе рада парламента, свака понаособ, у том смислу заслужују пажњу.

Њемачки закони и стратегије и однос према њима (што у Босни и Херцеговини зна бити проблем) треба проучавати, и све оно што може бити од користи треба прилагодити и примијенити у сложенем поличком и ништа мање комплексном систему безбједности у БиХ. У том контексту, посебно треба размотрити статус интересних група, правно регулисање њиховог положаја и утицаја у друштву. У земљама као што је БиХ, интересне групе се још доживљавају у негативној конотацији, њихова улога се не разумије или се злоупотребљава. Било би потпуно непримјерено правити било какве паралеле између Њемачке и БиХ у смислу улоге политичких партија, начина њиховог рада и односа према актуелним друштвеним проблемима.

ЛИТЕРАТУРА

- Алмонд, Г. А. et. al. (2009). *Компаративна политика данас: свјетски преглед*. Подгорица: Универзитет Црне Горе – Факултет политичких наука – ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права.
- Бајагић, М. (2008). *Шпијунажа у XXI. веку: Савремени обавештајно-безбедносни системи*, Београд: BOOK&MARSO.

ипак, заговорници климатских акција често се суочавају с противљењем оних који су забринути да ће амбициозне климатске политике неминовно произвести економске губитке. Морамо да озбиљно схватимо ове проблеме, али ја сам апсолутно сигуран да имамо добре аргументе да убиједимо критичаре ових корисних акција. Мјере које предузимамо су више од пуког одговора на пријетње од климатских промјена. Сматрам да су оне одраз неопходне предострожности у области јавних политика у сектору екологије и економије.“ Интервју који је Петар Алтмаиер, министар за животну средину, очување природе и нуклеарну безбједност Њемачке дао за <http://www.bundesregierung.de>, текст *Трансформација енергетског система Њемачке из националне и међународне перспективе*, преузето са http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Cabinet/_node.html. Преузето 22. 09. 2013.

- Ђеранић, П. (2011). *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*. Бања Лука: ВЛС – Бесједа.
- Драгишић, З. (2011). *Систем националне безбедности Републике Србије*. Београд: Универзитет у Београду – Факултет безбедности.
- Кековић, З. (2011). *Упоредни системи безбедности*. Београд: Универзитет у Београду – Факултет безбедности.
- Милашиновић, Р. (1998). *Терор Запада над светом: савремени чиниоци разарања и подчињавања суверених земаља и народа*. Ветерник: Ветерник: ИДИЈ.
- Theodoulou, S. (2002). *Policy and politics in six nations: A Comparative Perspective on Policy Making*. Prentice Hall: Upper Saddle River.
- Анализа Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове и Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије*. Преузето 21. 09. 2013. са сајта <http://www.parlament.gov.rs>.
- Сајт Бундестага <http://www.bundestag.de>(Der Deutsche Bundestag).
- Сајт Бундесрата http://www.bundesrat.de/cln_179/DE/Home/homepage_node.html?__nnn=true(Der Bundesrat)
- Сајт Савезног министарства унутрашњих послова Републике Њемачке http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/sicherheit_node.html.

THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY'S PUBLIC POLICIES IN THE FIELD OF SECURITY

Assistant Professor Predrag Ćeranić, PhD²³

Summary: The security challenges, risks and threats currently faced by the European continent are certainly not small. European states, including EU member states as well as those in various stages of integration but without formal membership, are seeking the best answers to growing problems in the field of security. The main prerequisite for the proper functioning of each state's security system is to define quality public policies in the field of security. Certainly, the Federal Republic of Germany, as the main EU pillar, economic powerhouse and a state whose political influence in Europe is on the rise, can serve as an example to others. Thus, studying Germany's public policies, especially the ways that they are created, and analyzing their effectiveness in the field of security is an important task for smaller countries with less well organized security systems, as they may be able to find good examples and, in accordance with their specific conditions and needs, apply certain solutions and experiences in practice. Bosnia and Herzegovina is certainly a country

²³ Police College, Banja Luka, email: predrag.ceranic@gmail.com

Јавне политике Савезне Републике Њемачке у области безбједности

that can adopt certain security models from a developed European country such as Germany and adapt them to their own specific circumstances.

Key words: public policies, parliament, security system, public policy actors, field of security, sectors of security