



Piramida pravnih i političkih dokumenata u sektoru bezbednosti

Jelena Unijat

1. Ustav
2. Strateški dokumenti
3. Zakoni
4. Uredbe, pravilnici i odluke



Piramida političkih i pravnih dokumenata

Pojmovnici Centra za civilno-vojne odnose su kratki analitički tekstovi o ključnim temama, događajima i akterima vezanim za reformu sektora bezbednosti, bezbednosne integracije i studije bezbednosti.

Ovaj pojmovnik štampan je u okviru projekta „Mapiranje i nadgledanje sektora bezbednosti u Srbiji”. Mišljenja autora izneta u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove donatora.



Piramida pravnih i političkih dokumenata u sektoru bezbednosti

Jelena Unijat

Pravni okvir za regulisanje sektora bezbednosti sastoji se od niza propisa, koji su poređani odozgo nadole prema hijerarhiji i prema stepenu opštosti. Na vrhu se nalazi ustav, zatim idu zakoni i na kraju podzakonski akti. Svi ovi pravni akti moraju biti komplementarni, a niži moraju proizilaziti iz viših i ne smeju im protivurečiti. Pored pravnih akata, za sektor bezbednosti su posebno značajni strateški dokumenti, kao što su strategija nacionalne bezbednosti, strategija odbrane i drugi. Mada su strategije politički dokumenti, smatra se da one po stepenu opštosti treba da budu odmah ispod ustava, a pre zakona i drugih propisa. Takođe, kada je reč o samoj materiji, postoje određene teorijske preporuke šta bi trebalo da se nađe u pojedinim od navedenih pravnih akata i političkih dokumenata. Načelno, uredbama, pravilnicima i naredbama detaljnije se razrađuju norme sadržane u ustavu, strategijama i zakonima.

1. Ustav

Ustav je najviši pravni akt jedne zemlje i sve ostale pravne norme i politički dokumenti moraju biti u skladu sa njim. Njime su uređeni organizacija vlasti i ljudska prava, kao i osnove teritorijalnog uređenja i javne finansije. U delu koji se odnosi na organizaciju vlasti treba da se nalaze i načelne odredbe o uređenju oružanih snaga. Ustav obično uređuje misiju vojske, mehanizme civilne demokratske kontrole oružanih snaga, nadlež-

nost za odlučivanje o upotrebi vojnih snaga i za proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, a eventualno uređuje i pojedina druga pitanja u vezi sa vojnim snagama. Takođe, poželjno je da u ovom aktu budu nabrojana i osnovna strateška dokumenta o nacionalnoj bezbednosti i odbrani. Prema članovima 139–141 Ustava Republike Srbije (2006), Vojska Srbije brani zemlju od oružanog ugrožavanja spolja i izvršava druge misije i zadatke u skladu sa Ustavom, zakonom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile. Vojska Srbije može biti upotrebljena van granica Republike Srbije samo po odluci Narodne skupštine. Takođe, Vojska Srbije je pod demokratskom i civilnom kontrolom. Predsednik Republike, u skladu sa Zakonom, komanduje Vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije (član 112, stav 2). Narodna skupština proglašava vanredno i ratno stanje, a kada nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju vanrednog i ratnog stanja zajedno donose predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade (čl. 200 i 201).

2. Strateški dokumenti

Hronološki gledano, posle usvajanja Ustava potrebno je doneti strateške dokumente, od kojih najopširniji dokument predstavlja *Strategija nacionalne bezbednosti*. U njoj su definisani izazovi, rizici i pretnje po nacionalnu bezbednost, kao



i načini odgovora na njih. Zbog toga je ona od neposrednog značaja za vojsku, policiju, službe bezbednosti i ostale činioce sektora bezbednosti. Međutim, Ustav Republike Srbije propustio je da pomene ovaj po hijerarhiji najznačajniji strateški dokument u oblasti bezbednosti, ali zato pominje strategiju odbrane (član 99, stav 1, tačka 9). Međutim, opšte je pravilo da se na osnovu strategije nacionalne bezbednosti donose ostala važna dokumenta u oblasti odbrane, kao što su Strategija odbrane, Strateški pregled odbrane, Bela knjiga odbrane i Vojna doktrina. Takođe, na osnovu strategije donose se i dokumenta iz delokruga rada policije, kakva su, na primer, strategija za borbu protiv kriminala i strategija integrisanog upravljanja granicom.

Strategijom odbrane definišu se državni stavovi o najvažnijim pitanjima bezbednosti i odbrane, strateški koncept odbrane, planiranje i finansiranje odbrane i analizira se bezbednosno okruženje.

Strateški pregled odbrane predstavlja dokument neophodan za planiranje, programiranje i ostvarivanje procesa reforme sistema odbrane.

Bela knjiga odbrane sadrži osnovne informacije o bezbednosnom okruženju, izazovima, rizicima i pretnjama, politici odbrane, bezbednosnim potencijalima, organizaciji, finansiranju, upravljanju, kontroli, kao i o razvoju sistema odbrane.

| Albanija | BiH | Crna Gora | Hrvatska | Makedonija | Srbija |
|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Nacionalna strategija bezbednosti | Bezbednosna politika BiH | Strategija nacionalne bezbednosti | Nacionalna strategija bezbednosti | Koncept bezbednosti i odbrane | Strateški pregled odbrane |
| | Bela knjiga | | Strategija odbrane | Strategija odbrane | Strategija odbrane |
| Vojna doktrina | Vojna doktrina | | Vojna doktrina | Strateški odbrambeni pregled | Bela knjiga |

Najvažniji strateški dokumenti u zemljama Zapadnog Balkana

3. Zakoni

Osnovni zakoni u sektoru bezbednosti odnose se na uređenje vojske, policije i službi bezbednosti. Oni moraju biti u skladu sa ustavom i strategijama. U njima su regulisani organizacija, zadaci i ovlašćenja, kontrola rada, kao i statusna i druga pitanja značajna za vojsku, policiju i službe bezbednosti. U nekim zemljama postoje posebni zakoni o demokratskoj civilnoj kontroli oružanih snaga ili samo o kontroli službi bezbednosti, mada je ovaj nadzor moguće regulisati i parcijalno u pojedinim

zakonima koji se odnose na različite aktere u sektoru bezbednosti.

Zakonom o Vojski Srbije (2007) uređuju se položaj i nadležnost Vojske, organizacija, sastav i načela delovanja Vojske, specifičnosti obavljanja vojne službe, komandovanje i rukovođenje Vojskom, činovi i zvanja u Vojski, simboli i obeležja Vojske, odgovornost za štetu koju pričinu Vojska, demokratska i civilna kontrola, javnost rada, služba u Vojski, kao i druga pitanja značajna za Vojsku. U Zakonu o odbrani (2007) uređuju se sistem odbrane Republike Srbije, nadležnosti državnih



organa i Vojske u odbrani, prava i dužnosti državnih organa, autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, građana i privrednih društava u odbrani, kao i druga pitanja značajna za odbranu. Zakonom o policiji (2005) definisana su osnovna načela rada policije, policijski poslovi, organizacija policije, policijska ovlašćenja, radni odnosi u policiji, kontrola rada policije, finansiranje policije, kao i saradnja policije sa drugim subjektima. Način na koji policija obavlja poslove održavanja javnog reda bliže je uređen propisima o javnom redu, a poslovi rasvetljavanja krivičnih dela i hvatanja učinilaca tih dela regulisani su zakonikom o krivičnom postupku.

Rad službi bezbednosti regulisan je Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije (2007), kao i posebnim zakonima o službama bezbednosti (Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakon o službama bezbednosti SRJ, oba iz 2002. godine). Usporedna rešenja nude mogućnosti za zajedničko ili za odvojeno regulisanje rada vojnih i civilnih službi bezbednosti, kao i mogućnost da se rad vojnih službi bezbednosti reguliše zakonom o odbrani, kao što je to, na primer, slučaj u Sloveniji i Bosni i Hercegovini.

Kontrolu svih opštih pravnih akata vrši Ustavni sud procesom kontrole ustavnosti i zakonitosti. Postupak pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, narodni poslanici (najmanje 25 poslanika), kao i sam Ustavni sud. Ovu kontrolu može inicirati svako fizičko i pravno lice, a pojedinac kome je neko od ljudskih prava povređeno pojedinačnim aktom, radnjom državnih organa ili nosilaca javnih ovlašćenja ima pravo da podnese ustavnu žalbu ovom sudu.

4. Uredbe, pravilnici i odluke

Budući da je neizbežno to da zakonom budu uređene sve pojedinosti, donose se podzakonski propisi kojima se dalje razrađuju zakonske odredbe. Osnovna pitanja, ipak, moraju biti predviđena

i razrađena u zakonima, a podzakonski akti ne mogu biti u suprotnosti ni sa odredbama zakona, ni sa odredbama ustava. Ove akte donose organi izvršne vlasti, prvenstveno vlada i nadležna ministarstva. Njima se prvenstveno uređuje način izvršavanja pojedinih zakonskih odredaba (na primer, uređuju se način izvršavanja vojne obaveze i disciplinskog postupka i daju bliža pravila o uniformama, službenoj legitimaciji, stručnom osposobljavanju i drugim pitanjima).

Vlada donosi *uredbe*, kojima detaljnije razrađuje odnose uređene zakonom, a ministarstva i posebne organizacije donose pravilnike, naredbe i uputstva. *Pravilnikom* se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade. *Naredbom* se naređuje ili zabranjuje neko ponašanje u situaciji koja ima opšti značaj. *Uputstvom* se određuje način na koji organi državne uprave i nosioci javnih ovlašćenja izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa. Ministarstva i posebne organizacije mogu donositi propise samo ako su na to izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade. Ministarstva i posebne organizacije ne mogu propisom određivati svoje ili tuđe nadležnosti, niti fizičkim i pravnim licima ustanovljavati prava i obaveze koje nisu već ustanovljene zakonom.

Korisni izvori:

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006.

Zakon o policiji, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 101/2005.

Zakon o Vojsci, Srbije Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2007.

Zakon o odbrani, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2007.

Zakon o osnovama službi bezbednosti, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2007.

Impresum

Urednik Pojmovnika: Miroslav Hadžić

Autorka: Jelena Unijat

Izdavač: Centar za civilno-vojne odnose, Beograd

www.ccmr-bg.org

Lektura i korektura: Tatjana Hadžić

Dizajn i kompjuterska priprema: Saša Janjić

Štampa: GORAGRAF, Beograd

Tiraž: 500 primeraka