



2009.

Savet za nacionalnu bezbednost u Srbiji nastao je iz potrebe da na jednom mestu budu okupljeni glavni donosioci odluka u sektoru bezbednosti i da bude uspostavljena koordinacija elemenata ovog sektora. Na taj način bio bi uspostavljen zaokruženi sistem bezbednosti u Srbiji, ali bi bio podignut i nivo demokratske civilne kontrole nad ovim sektorom, odnosno nad njegovim akterima. Savet za nacionalnu bezbednost postoji i u mnogim drugim zemljama sveta i uglavnom predstavlja moćno telo, prevashodno zato što okuplja ljude koji upravljaju sektorom bezbednosti u jednoj zemlji.

## Iskustva drugih

Svakako najpoznatiji Savet za nacionalnu bezbednost postoji u Sjedinjenim Američkim Državama. Ovo telo, na čijem je čelu predsednikov savetnik za nacionalnu bezbednost, ima zadatak da savetuje i pomaže predsedniku u poslovima vezanim za nacionalnu bezbednost i spoljnu politiku. Ovaj Savet, takođe, služi kao glavno sredstvo pomoću koga predsednik koordinira rad službi bezbednosti. Dakle, „cilj Saveta je da predsednik (kao najmoćnija institucija u SAD u stvarima koje se odnose na spoljnopolitička i vojna pitanja) na jednom mestu čuje sve glavne predstavnike svoje administracije i glavnih poluga vlasti, te da na taj način izbegne probleme u koordinaciji između različitih državnih službi“. Savet za nacionalnu bezbednost Sjedinjenih Američkih Država predstavlja veoma moćno telo. Međutim, uprkos svojoj moći i značaju, ili baš zbog ovih svojih karakteristika, ovo telo se nalazi pod kontrolom Kongresa, prevashodno pod kontrolom njegovog Odbora za kontrolu i nadzor obaveštajnih službi. Tela slična američkom Savetu za nacionalnu bezbednost postoje i u Izraelu, Rusiji i Turskoj.

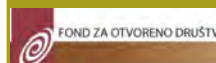
Tela poput Saveta za nacionalnu bezbednost postoje i u zemljama našeg regiona. Tako u Hrvatskoj postoji Vijeće za nacionalnu sigurnost, čiji je zadatak da razmatra pitanja iz delokruga rada službi bezbednosti i načine ostvarivanja saradnje između predsednika, Vlade i ovih službi, da utvrđuje smernice za njihov rad i da obezbeđuje predsedniku i Vladi nadzor nad radom službi bezbednosti. Crnogorska Strategija nacionalne bezbednosti takođe predviđa postojanje Savjeta za nacionalnu bezbednost. Osnovna funkcija ovog tela je razmatranje strateških pitanja iz oblasti funkcionisanja i razvoja sistema nacionalne bezbednosti i odbrane.

### Prvi pokušaji

U Srbiji je do danas bilo, doduše neuspešnih, pokušaja da se formira ovako značajno telo. Vlada SRJ je 2000. godine osnovala Savet za odbranu i bezbednost, na čije je čelo postavljen savezni premijer Zoran Žižić, a u čijem sastavu se našao i ministar odbrane Slobodan Krapović. Savezni ministar finansija Dragiša Pešić objasnio je da je Savet osnovan kao radno telo Vlade, da je savetodavnog karaktera i da se neće mešati u ingerencije Vrhovnog saveta odbrane (VSO). Vlada Zorana Đinđića svojevremeno je uredbom osnovala Savet za državnu bezbednost. Međutim, ovaj Savet nije bio dugog veka, niti je njegovo postojanje rezultiralo usvajanjem bilo kakvog strateškog dokumenta. Prva vlada Vojislava Koštunice je u januaru 2006. godine uredbom osnovala jedan ovakav savet radi uspostavljanja bolje koordinacije rada tajnih službi, kao i radi hapšenja Ratka Mladića. Nažalost, ovaj Savet se nikada nije sastao.

Lične karte su kratki analitički tekstovi čiji je cilj da u esejističko-novinarskoj formi javnosti predoče ključne podatke o akterima i institucijama sektora bezbednosti u Srbiji, kao i o tokovima njihove reforme.

Ova publikacija štampana je u okviru projekta „Mapiranje i nadgledanje sektora bezbednosti u Srbiji“. Mišljenja autora izneta u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove donatora.



## Pravni i sistemski status

Formiranjem Saveta druga Vlada Vojislava Koštunice pokušala je da nadomesti ustavne manjkavosti. Ustav Srbije (2006) propustio je da reguliše postojanje ovog tela. Samim tim, propušteno je i to da se Ustavom ustroji i sistem bezbednosti u Srbiji. Nadležnosti koje Savet ima svakako govore u prilog tome da njihovo postojanje mora biti regulisano najvišim pravnim aktom. Umesto da bude formiran Ustavom, Savet je formiran Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije 2007. godine. Ovim Zakonom su, između ostalog, regulisani njegova nadležnost, sastav i način rada. Pomenuti Zakon reguliše i rad tajnih službi, pa je pitanje da li rad Saveta treba regulisati ovim ili posebnim zakonom. Savet bi svojim radom morao da obuhvati celokupan sektor bezbednosti, odnosno morao bi da uspostavi jedinstven sistem koordinacije. Nepostojanje sistemskog pristupa i institucionalnih rešenja može biti velika prepreka uspešnom funkcionisanju Saveta.

Vlada Republike Srbije je u maju 2007. godine svojom odlukom kao predsedavajućeg Saveta imenovala predsednika Republike. Međutim, predsednik Republike predstavlja, isto kao i Vlada, izvršni organ vlasti. Štaviše, ako bismo u obzir uzeli to da se predsednik bira na neposrednim izborima, a da vladu bira parlament, mogli bismo doći do zaključka da predsednik uživa veći legitimitet od vlade. Stoga nije logično, a ni pravno valjano, da Vlada – kao organ iste pravne snage, a manjeg legitimiteta – postavlja predsednika na bilo koju funkciju, pa i na funkciju predsedavajućeg Saveta za nacionalnu bezbednost. Ova nelogičnost ispravljena je Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, kojim je regulisan rad Saveta i kojim je ovom rešenju data zakonska snaga.

## Sastav Saveta

U sastav Saveta za nacionalnu bezbednost, pored predsednika Republike koji je i predsedavajući, ulaze i:

- predsednik Vlade
- ministar odbrane
- ministar unutrašnjih poslova
- ministar pravde
- načelnik Generalštaba Vojske Srbije
- direktor Bezbednosno-informativne agencije
- rukovodilac Vojne službe bezbednosti u Ministarstvu odbrane
- rukovodilac Vojnoobaveštajne službe u Ministarstvu odbrane
- sekretar Saveta čiju funkciju po položaju obavlja šef kabineta predsednika Republike.

Iz sastava Saveta su bez objašnjenja izostavljeni ministar spoljnih poslova, predsednik Vrhovnog suda, Republički javni tužilac i predsednik Narodne skupštine, odnosno predsednik Odbora za odbranu i bezbednost Skupštine, koji bi morali da budu zastupljeni. Doduše, neki od ovih funkcionera uvršteni su u sastav Biroa za koordinaciju rada tajnih službi, ali ovaj Biro predstavlja samo operativni organ Saveta i njegovi članovi ne učestvuju u radu Saveta. Takođe, u Odluci o osnivanju propisano je da predsednik na sednice Saveta može po potrebi pozivati i predstavnike drugih državnih organa. Međutim, više je nego očigledno to da postoji potreba da predstavnici Ministarstva spoljnih poslova, Vrhovnog suda, Republičkog javnog tužioca ili Narodne skupštine budu stalno prisutni.

## Finansiranje Saveta

U Odluci o osnivanju Saveta, donetoj u maju 2007. godine, predviđeno je da se ovo telo finansira iz republičkog budžeta. Međutim, u budžetu Republike Srbije za 2007. godinu, kao i u predlogu budžeta za 2008. godinu, nije moguće pronaći nijedan podatak o Savetu, a ni o troškovima njegovog delovanja. Možemo

pretpostaviti da je to tako, jer ovo telo neće predstavljati veliko opterećenje za budžet, ali pitanje finansiranja njegovog daljeg rada ipak nije nevažno. Ukoliko se za rad Saveta iz budžeta izdvajaju određena sredstva, onda građani moraju imati uvid u to na koji se način ova sredstva troše.

## Nadležnosti i ovlašćenja

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije propisuje delokrug Saveta:

- stara se o nacionalnoj bezbednosti tako što razmatra pitanja iz oblasti bezbednosti
- koordinira rad državnih organa koji čine sektor bezbednosti i razmatra mere za unapređenje nacionalne bezbednosti
- usmerava i usklađuje rad službi bezbednosti tako što razmatra obaveštajno-bezbednosne procene
- određuje prioritete i načine zaštite i usmerava ostvarivanje nacionalnih interesa koji se sprovode obavljanjem obaveštajno-bezbednosnih delatnosti
- usmerava i usklađuje rad službi bezbednosti
- daje Vladi mišljenje o predlozima budžeta službi bezbednosti, o predlozima godišnjih i srednjoročnih planova rada službi bezbednosti, kao i o predlogu za postavljenje i razrešenje rukovodilaca službi bezbednosti
- stara se o usaglašenju primeni propisa i standarda za zaštitu podataka o ličnosti, kao i drugih propisa kojima se štite ljudska prava koja mogu da budu ugrožena razmenom informacija ili drugim operativnim radnjama.

Nadležnosti Saveta se uglavnom svode na saradnju i koordinaciju elemenata sektora bezbednosti, i to onih tradicionalnih – vojske, policije i tajnih službi. Interesantno je to da je poseban akcenat stavljen na usmeravanje i usklađivanje rada tajnih službi. Štaviše, Odlukom o osnivanju Saveta predviđeno je i postojanje Biroa za komunikaciju. On treba operativno da usklađuje rad tajnih službi i u njegov sastav ulaze sekretar Saveta i rukovodioci službi bezbednosti. Biro za komunikaciju posebno utvrđuje zadatke koji se izvršavaju operativnim usklađivanjem delatnosti službi bezbednosti, osniva mešovite radne grupe za operativne zadatke i analizira rezultate operativnog usklađivanja, te o tome po potrebi izveštava Savet.

Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije u delokrug rada Saveta nije izričito stavljen rad na sastavljanju najvažnijih strateških dokumenata, pre svega Strategije nacionalne bezbednosti. Ova nadležnost bi možda mogla da potpadne pod široku odredbu koja podrazumeva da Savet nadležnim državnim organima predlaže mere za unapređenje nacionalne bezbednosti. Nažalost, ni u samom Ustavu nije regulisao postojanje Strategije nacionalne bezbednosti. Zbog toga se danas u javnosti govori o više predloga ove Strategije, koje su izradili timovi okupljeni oko predsednika, odnosno oko premijera. Još uvek nije poznato koji će od ovih predloga biti poslat Narodnoj skupštini na usvajanje. Kada bi se izradom ove Strategije bavio Savet za nacionalnu bezbednost, odnosno tim koji bi on oformio, do ovakvih nespozuma ne bi dolazilo.

## Demokratski nadzor i kontrola

Jednu od opasnosti koja se može javiti nakon formiranja Saveta za nacionalnu bezbednost predstavlja činjenica da ovo telo često može biti izvan bilo kakve demokratske kontrole. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije ne sadrži nijednu odredbu koja se odnosi na njegovu kontrolu. Najbitnije je da budu regulisane odgovornosti Saveta i njegovih članova, kao i da ovo telo ne ostane izvan kontrole, prevashodno izvan kontrole koju vrši Narodna skupština.

Postojala je namera osnivača da Savet ne bude samo konsultativno telo, nego da njegove odluke imaju i obavezujući karakter. Prema Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, svi držav-



ni organi u obavezi su da sarađuju sa Savetom i da izvršavaju zaključke koje on donosi. Ukoliko nadležni državni organ ne sarađuje sa Savetom ili ne izvršava zaključke koje donosi Savet, sekretar Saveta o tome bez odlaganja obaveštava Savet. Savet u tom slučaju može pozvati rukovodioca državnog organa da preduzme sve mere koje su predviđene Zakonom kako bi državni organ uspostavio saradnju sa Savetom ili izvršio zaključak koji je Savet doneo.

Savet za nacionalnu bezbednost u javnosti je najavljen i dočekan kao organ koji će na jednom mestu okupiti predstavnike svih delova sektora bezbednosti i koji će konačno kordinisati njihovo delovanje i sprečiti neusklađenosti u radu, koje su do sada evidentno postojale. Savet će dovršiti saradnju sa Haškim tribunalom i time ostvariti jedan od svojih osnovnih ciljeva. Međutim, pred Savetom je i donošenje drugih brojnih značajnih odluka. Ove odluke su, pre svega, vezane za određivanje sadašnjih i budućih izazova, rizika i pretnji po nacionalnu bezbednost, kao i za određivanje državnih ciljeva i interesa.

## Izvori

Osnovna dokumenta:

- *Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.* „Službeni glasnik RS” br. 116/07, 11. decembar 2007. godine.
- *Odluka o osnivanju Saveta za nacionalnu bezbednost Republike Srbije.* „Službeni glasnik RS” br. 50/07, 31. maj 2007. godine.

Izvori:

- Živojinović Dragan. “Savet za nacionalnu bezbednost: Naše potrebe i američka iskustva”. *Vreme*, br. 809, Beograd, jul 2006. godine.
- Vasić Miloš. “Osnivanje Saveta za nacionalnu bezbednost – strana iskustva i domaća praksa”. *Vreme*, br. 857, 7. jun 2007.
- Internet portal Nacionalnog Saveta za Bezbednost SAD, <http://www.whitehouse.gov/nsc>, (preuzeto 8. jula 2008).
- Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, jun 2006. godine.
- Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore, jun 2006. godine.

## Impresum

Urednik Pojmovnika: Miroslav Hadžić

Autor: Đorđe Popović

**Izdavač:** Centar za civilno-vojne odnose, Beograd  
[www.ccmr-bg.org](http://www.ccmr-bg.org)

Lektura i korektura: Tatjana Hadžić

Dizajn i kompjuterska priprema: Saša Janjić

Štampa: GORAGRAF, Beograd

**Tiraž:** 500 primeraka

CIP – Каталогизacija u publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

ISBN 978-86-83543-62-5

COBISS.SR-ID 167627020