



Правна
уређеност
сектора
безбедности
Србије

Мирослав Хаџић
Богољуб Милосављевић

Београдски центар за
безбедносну политику

Правна уређеност сектора безбедности Србије

Мирослав Хаџић
Богољуб Милосављевић



Београд, 2013.

Правна уређеност сектора безбедности Србије

Издавач:

Београдски центар за безбедносну политику

Ђуре Јакшића 6/5, Београд

Тел: 011 3287 226

office@bezbednost.org

www.bezbednost.org

Аутори:

Мирослав Хаџић

Богољуб Милосављевић

Лектура и коректура:

Татјана Хаџић Јововић

Дизајн и прелом:

Саша Ђорђевић

© Београдски центар за безбедносну политику
Београд, 2013.

Садржај

УВОД | 7

ГЛАВНА ОБЕЛЕЖЈА ПРАВНОГ УРЕЂЕЊА | 10

Уставно уређење безбедности | 10

Политика националне безбедности | 12

Законско и подзаконско уређење | 13

Уређење система националне безбедности | 15

Управљање системом националне безбедности | 15

Положај државних актера безбедности и њихових припадника | 16

Посебна овлашћења државних актера безбедности | 18

Надзор над радом државних актера безбедности | 19

НЕДОСТАЦИ У ПРАВНОМ УРЕЂЕЊУ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ | 22

Уставно уређење безбедности | 23

Политика националне безбедности | 25

Законско и подзаконско уређење | 25

Уређење система националне безбедности | 27

Управљање системом националне безбедности | 27

Положај државних актера безбедности и њихових припадника | 30

Посебна овлашћења државних актера безбедности | 33

Надзор над радом државних актера безбедности | 34

ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНЕ УРЕЂЕНОСТИ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ | 36

Прилог 1: Попис правних извора | 38

УВОД

Након што је поново постала самостална држава, Република Србија била је принуђена да (пре)уреди, уз остало, затечени сектор безбедности. То јој је налагало да што пре правно уреди материју која је до тада била у надлежности Државне заједнице Србија и Црна Гора. У првом кораку требало је одредити статус и делокруг наслеђене војске и војних служби безбедности. Такође је требало створити правне ослонце за реформу државног дела сектора безбедности. Сектор је ради тога требало устројити по демократским узусима и осигурати владавину права у њему. Потреба је била тим већа, пошто је хтеће да се уђе у Европску унију Србији налагало да примени високе стандарде и у области безбедности. Државне је поседнике силе у склопу тога требало надасве чврсто обавезати на то да при свом деловању поштују и штите људска права. Све то је пак захтевало увођење делатних поступака и алатки за демократску цивилну контролу и јавни надзор над државним апаратом принуде и његовим цивилним наредбодавцима.

Почетне су основе за овај подухват биле постављене Уставом Републике Србије (2006).¹ Отад је па до данас у Србији донет низ правних аката из области безбедности. Видно је при том било хтеће да се недостајући део уставне материје накнадно разради и употпуни законом. Упркос томе, статус и делокруг приватних пружалаца безбедносних услуга још

¹ *Сл. гласник РС*, бр. 98/06.

нису уређени законом, као што, уосталом, неке од централних надлежности и овлашћења служби безбедности све време измичу недвосмисленом законском уређењу. Уједно је продужено важење неких од раније донетих аката, као што су то Закон о полицији (2005) и Закон о Безбедносно-информативној агенцији (2002). У међувремену су, истине ради, мењане поједине одредбе неких од нетом усвојених закона, те су они у више наврата дорађивани. Међутим, да би из неких од њих биле отклоњене неуставне одредбе, налог за то је морао да изда Уставни суд Србије.²

Има више разлога због којих су закони из области безбедности остали мањкави. У прилог томе је из позадине деловало ауторитарно наслеђе, укључујући у то и ратно наслеђе Србије, као и мањак правне традиције у демократској регулацији државне принуде. Додатну је тешкоћу чинило одсуство јасне стратегије и државног плана за друштвени развој Србије. Отуд у њој још увек не постоји већинска сагласност о природи политичке заједнице у којој се хоће живети. Државно је биће Србије стога Уставом противречно конституисано, те је у себи напето. Не чуди зато што њена унутрашња, спољна и безбедносна политика често бивају обликоване по диктату мењајућих околности и променљивих потреба тренутних поседника власти.

Утолико је законодавно деловање надлежних државних органа у пољу безбедности све време било чврсто повезано са унутрашњом политичком динамиком. То тим чвршће, јер Србија још увек нема државну замисао, нити план за демократску реформу свог сектора безбедности. Овај је сектор отуд све време уређиван стихијски и на парче, па је већи број закона – као на пример онај о основама уређења служби безбедности (2007) – доношен у временској и политичкој изнудици. Том се приликом показало да садржај и квалитет правних правила веома зависе од партијског и/или персоналног састава тренутно владајуће коалиције. Ови су закони, стога, углавном били кројени спрам потреба и интереса актуелних поседника политичке и безбедносне моћи. Зато су их Народна скупштина и њени одбори обично усвајали по убрзаном поступку и без претходне стручне и јавне расправе. Када је таква расправа ипак била организована, постављани су прекратки рокови, чиме је она била обесмишљена и сведена на пуку формалност.³ Нема уједно доказа за то да је Скупштина или неко од њених тела проверавало како се усвојена законска правила разрађују у подзаконским актима. Да буде горе, народни посланици су избегавали да систематски контролишу и надзиру то да ли и како државни поседници силе у пракси примењују новоусвојене законе. До сада није, исто тако, забележено да је иједан од челних делатника из државног дела сектора безбедности позиван на одговорност,

² „Закон о тајности података.“ *Сл. гласник РС*, бр. 104/09; „Закон о ВБА и ВОА“ *Сл. гласник РС*, бр. 88/09, 55/12 – УС и 17/13.

³ Тако је за јавну расправу о Стратегији националне безбедности било предвиђено свега две недеље, и то крајем децембра 2008. године, као што је и расправа о Нацрту закона о ВБА и ВОА била организована током јула 2009. године, односно за време годишњих одмора, док је Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије усвојен без јавне расправе.

нити да је санкционисан за евентуално кршење или непримењивање законских одредаба.

Намеће се отуд утисак да је сектор безбедности Србије правно и даље недоследно и непотпуно уређен. Забуну надасве изазивају преклапања и неусклађености, а неретко и колизије, између појединих закона и/или њихових одредаба. Приметно је уједно да је законодавац често хитао да задовољи само форму и/или потребу тренутних владалаца, а не да у овом сектору доследно примени највише правне и демократске стандарде. У истом је смеру ишло његово хтење да што пре, па макар само номинално, испуни захтеве спољашњих умешача у лику Венецијанске комисије, Савета Европе или Европске уније. Поврх свега, знатан део материје о државном апарату силе, а посебно о службама безбедности, уређен је подзаконским актима који су означени као тајна и због тога нису подложни јавној и стручној процени ваљаности. Спољни посматрач отуд не може поуздано да зна да ли су и у којој су мери интерни прописи усклађени са Уставом и законом, као и да ли они, уз остало, осигуравају пуну заштиту људских права грађана Србије.

Предочени увиди директно упућују на то да у Србији треба знатно побољшати и употпунити правна правила о сектору безбедности. У прилог томе ће у првом одељку овога рада бити укратко приказана основна обележја постојећег правног устројства. Потом ће у другом одељку бити пописани и размотрени главни недостаци правне регулативе у подручју безбедности. На основу стечених увида ће онда у трећем одељку бити изнети и кратко образложени предлози за унапређење уставних и законских решења у сектору безбедности Србије.

Анализа ће бити организована око четири кључна показатеља правне уређености сектора безбедности Србије: (1) управљање системом националне безбедности; (2) положај државних актера безбедности и њихових припадника; (3) посебна овлашћења државних актера безбедности и (4) надзор рада државних актера безбедности. Главни предмет анализе биће уставне и законске норме. У потребној мери биће разматране и одредбе подзаконских аката који су доступни јавности.

Овом ће приликом изостати ближе разматрање сложених веза између затеченог контекста, унутрашње политичке динамике у Србији и насталих правних решења. Уместо тога, читалац ће бити упућиван на резултате других истраживања. Главни ће ослонац при томе чинити налази Београдског центра за безбедносну политику, до којих су његови истраживачи дошли током два циклуса надгледања и оцењивања токова и домета реформе сектора безбедности у Србији.⁴

⁴ (1) *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији 2008–2011*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику, Службени гласник, 2012. (2) *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*. Београд: Данграф и Центар за цивилно-војне односе, 2009.

ГЛАВНА ОБЕЛЕЖЈА ПРАВНОГ УРЕЂЕЊА

Уставно уређење безбедности

Уставна решења о сектору безбедности Србије, по свом општем обухвату и садржини, углавном почивају на савременим достигнућима у овој области. Међу надлежности Републике Србије уврштено је уређивање и обезбеђивање свих неопходних државних функција, које истичу из широко схваћеног садржаја и појма безбедности. Устав, међутим, садржи само неколико изричитих одредаба о томе ко се све и како се стара о безбедности Србије и њених житеља. Општи упути и налози за то, међутим, следе из одредаба Устава које утврђују правно, политичко и економско уређење и деловање државе, односно надлежности њених централних органа и тела. Ове одредбе утолико јесу, или би требало да буду, обавезујући правни основ при даљој законској и подзаконској разради материје из области безбедности.⁵

Начела Устава на којима почивају Република Србија и њен уставни поредак – сувереност грађана (члан 2), владавина права (члан 3), подела власти и јединственост правног поретка (члан 4), територијална недељивост и неповредивост граница (члан 8) и друга – јесу главни предмет државне заштите. Држава Србија је, уз то, изреком обавезана да штити људско достојанство (члан 23) и право на живот (члан 24), да грађанима поред другог осигура и неповредивост физичког и психичког интегритета (члан 25), слободу и безбедност (члан 27), као и друга људска и мањинска права. Она је зато једина надлежна да, уз остало, уређује и обезбеђује сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије (члан 97, тачка 1). Ради тога је посебно утврђена њена надлежност за одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, као и за прописивање мера за случај ванредног стања (члан 97, тачка 6).

Устав је безбедносне надлежности – као и све друге, уосталом – потом поделио у складу са начелом поделе власти. Отуд Народна скупштина, председник Републике и Влада чине управљачки и наредбодавни део система националне безбедности, коме су подређени сви органи државне управе из извршне гране власти, а међу њима и они који чине државни сектор безбедности.

Вршење уставотворне и законодавне власти додељено је Народној скупштини (члан 98). Она је отуд, према члану 99, овлашћена да доноси и мења Устав, као и да доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије. Скупштина одлучује о промени граница, о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање. Током ванредног, односно ратног стања, она прописује мере којима се одступа од Уставом зајамчених

⁵ За детаљнију анализу уставних решења видети: Милосављевић, Б. Уставноправни статус полиције и других снага безбедности у Србији после доношења Устава 2006. године. У: Јанковић, П. (ур.). *Зборник предавања са IX школе реформе сектора безбедности*. Београд: ISAC Фонд, 2007, стр. 51–67. За непосредно претходни период видети: Хаџић, М. „Нова уставна позиција Војске.“ *Војно дело*, Вол. 55, бр. 1, 2003.

људских и мањинских права. Ако је Народна скупштина спречена да се састане, ратно и ванредно стање заједничком одлуком проглашавају председник Републике, председник Скупштине и председник Владе, док ваљаност њихове одлуке накнадно контролише Народна скупштина (од чл. 200 до чл. 202).

Поред тога, Скупштина усваја буџет и завршни рачун Републике Србије (члан 99, став 1, тачка 11), као и стратегију одбране (исто, тачка 9). Своје изборно право Скупштина пак остварује тако што бира Владу, одлучује о престанку мандата Владе и министара и надзире рад Владе (члан 99, став 2, тачка 1). Такође, она надзире рад служби безбедности (Исто, тачка 6). Поред тога, она бира и разрешава судије Уставног суда, Заштитника грађана и одређене функционере. Скупштина покреће и поступак за разрешење председника Републике уколико је он повредио Устав (члан 118).

Према Уставу, главнина извршне власти у државном делу сектора безбедности припада Влади (члан 122), док је надлежност за командовање Војском и за постављање, унапређивање и разрешавање њених официра додељена председнику Републике (члан 112). Влада је, међутим, једина надлежна да утврђује и води политику, да усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом, да извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, да доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, као и да предлаже Народној скупштини законе и друге акте (члан 123). Она пред Скупштином сноси одговорност за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, као и за рад органа државне управе (члан 124). Из свега овог следи да је Влада, поред другог, изворно одговорна за постизање и очување безбедности Србије и њених грађана.

Подела власти обезбеђује се успостављањем независног судства. У Уставу се детаљније уређује и функција Уставног суда као нарочитог државног органа, који је надлежан да штити уставност и законитост, као и људска и мањинска права и слободе (члан 166).

Уставом је уређен само положај и делокруг Војске Србије (од чл. 139 до чл. 141). Првим од ових чланова утврђена је мисија (надлежност) Војске Србије, па је она обавезана да брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. У наредном члану предвиђена је могућност да она буде употребљена ван граница Републике Србије, али „само по одлуци Народне скупштине“. У члану 141 утврђује се потом да је Војска Србије под демократском и цивилном контролом, као и да се о Војсци доноси закон. У делу Устава о људским правима уређен је и приговор савести (исто, члан 45).⁶

⁶ „Лице није дужно да, противно својој вери или убеђењима, испуњава војну или другу обавезу која укључује употребу оружја“ (став 1). „Лице које се позове на приговор савести може бити позвано да испуни војну обавезу без обавезе да носи оружје, у складу са законом“ (став 2).

Политика националне безбедности

Уставна замисао безбедности је политички образложена, разрађена и прецизирана у Стратегији националне безбедности.⁷ Главни предмет заштите, по слову Стратегије, јесте држава Србија са свим својим – материјалним и нематеријалним – добрима. Њена безбедносна политика пак истиче из „највиших вредности које су утврђене Уставом Републике Србије“ и јесте израз „виталних вредности и потреба грађана, народа и државе“.⁸ Отуд је списак вредности и интереса које Србија, сходно овој Стратегији, хоће да очува и/или оствари, као и циљева које жели да постигне, веома дуг и издашан. У склопу тога исказана је решеност Србије да, у сарадњи са другима, штити и безбедност својих суседа, региона и светске заједнице.

Пошто је реч о званичном и јавном документу, у Стратегији нису поименично навођени могући носиоци претњи, поготово спољашњих, по безбедност Србије и њених грађана. За разлику од тога, изложен је подугачак списак изазова, ризика и претњи по њихову безбедност, који садржи чак двадесет и три појединачне опасности.⁹ Све су ове претње у тексту Стратегије, поврх тога, унакрсно испреплетане и међусобно се употпуњују, као што и једна другој бивају узрок и/или последица.

Стратегија националне безбедности је примарно политички документ који утврђује полазишта, захват, садржаје, циљеве и начела, актере и средства безбедносне политике Србије.¹⁰ Овим актом је ради тога дефинисан систем националне безбедности и утврђена његова структура. Потом је уређено управљање овим системом и изложена су начела на којима он функционише.¹¹ Стратегија националне безбедности постављена је као исходиште свих осталих јавних политика Србије.¹² У њој се зато налазе упуту за спољну, економску, социјалну и одбрамбену политику, за политику унутрашње безбедности, као и за политику заштите људских и мањинских права у овој области.¹³

Стратегија националне безбедности припада роду општих аката којима Народна скупштина додатно уређује безбедносне надлежности Републике Србије. Она је у правни систем уведена Законом о одбрани (даље ЗО, члан 7)¹⁴ и Законом о основама уређења

⁷ Народна скупштина усвојила је Стратегију у октобру 2009. године.

⁸ Стратегија, глава III. „Национални интереси у области безбедности“.

⁹ Исто.

¹⁰ Квалитативна анализа Стратегије доступна је у: Хаџић, Мирослав. Безбедносне непознанице Србије. У: *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији 2008–2011*, Београд, 2012: 57–76.

¹¹ Стратегија, Глава V. „Систем националне безбедности.“

¹² „Она представља полазну основу за израду Стратегије спољне политике, Стратегије економског развоја, Стратегије одбране, Стратегије унутрашње безбедности, Стратегије социјалног развоја и стратегија у другим областима друштвеног живота, као и за нормативно уређење делатности у оквиру система националне безбедности.“ Закључак СНБ, 2009: 31–32.

¹³ Упореди: *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, IV поглавље.

¹⁴ *Сл. гласник РС*, бр. 116/07 и 88/09.

служби безбедности Републике Србије (даље: ЗОУСБ, члан 2)¹⁵, те одређена као „највиши стратешки документ чијом реализацијом се штите национални интереси Републике Србије од изазова, ризика и претњи безбедности у различитим областима друштвеног живота“ (ЗО, члан 4, тачка 14). Зато са њом морају бити уподобљене Стратегија одбране, Војна доктрина, као и остали општи акти из ове области. За њено доношење надлежна је Народна скупштина, док је израда нацрта ове стратегије поверена Министарству одбране (исти закон, члан 14, тачка 2).

Због свега предоченог, Стратегија националне безбедности представља обавезујући предлог, као и скуп начела и упутстава којих се Влада мора придржавати при утврђивању и вођењу политике Србије. Њом су уједно постављени оквири у којима треба да се креће Влада приликом доношења других општих аката и докумената – наменских стратегија, политика и акционих планова из области националне безбедности. Ова стратегија уједно садржи сврхе и општа мерила по којима треба да буду обликовани државни органи који су надлежни за безбедност Србије и њених грађана, а пре свих војска, полиција и службе безбедности. У складу са тим, ови су органи и њихови припадници обавезани да се при поступању воде одредбама Устава, закона и других прописа, као и других општих аката, међу које спада и Стратегија (ЗОУСБ, члан 2). Отуд Стратегија садржи кључне параметре по којима треба да буду обликована законска и подзаконска правила у сектору и систему безбедности Србије.

Законско и подзаконско уређење

Сектор безбедности Србије уређен је пре свега сетом матичних или органских закона. За сваког од главних државних актера у овом сектору усвојен је матични закон: Закон о Војсци Србије (даље: Закон о ВС)¹⁶, Закон о полицији (даље: ЗП)¹⁷, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Закон о Безбедносно-информативној агенцији (даље: Закон о БИА)¹⁸ и Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији (даље: Закон о ВБА и ВОА).

Поједине области, као и улога, односно овлашћења, одговорност и начин поступања државних снага безбедности уређени су потом посебним законима. Такав карактер у случају Војске има Закон о одбрани, који утврђује њене надлежности у одбрани Републике Србије. Исто то важи и за законе који уређују употребу Војске ван граница Србије, цивилну службу, војну, радну и материјалну обавезу¹⁹ и поједина друга питања. У случају полиције постоји више од 20 посебних закона из области унутрашњих послова.

¹⁵ *Сл. гласник РС*, бр. 116/07 и 72/12.

¹⁶ *Сл. гласник РС*, бр. 116/07 и 88/09.

¹⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 – УС и 92/11.

¹⁸ *Сл. гласник РС*, бр. 42/02, 111/09.

¹⁹ „Закон о цивилној служби“ (*Сл. гласник РС*, бр. 88/09), „Закон о војној, радној и материјалној обавези“ (*Сл. гласник РС*, бр. 88/09), „Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије“ (*Сл. гласник РС*, бр. 88/09).

Међу њима се, поред других, налазе закони о јавном реду и миру, о окупљању грађана, о безбедности саобраћаја на путевима, о оружју и муницији, о заштити државне границе и о заштити од пожара. Овлашћења полиције у вези са кривичним поступком и прекршајима уређују Законик о кривичном поступку²⁰ и Закон о прекршајима.²¹ Овлашћења полиције, БИА и ВБА за примену специјалних истражних техника за потребе истражног поступка утврђује Законик о кривичном поступку, док су обавезе оператера у вези са реализацијом тих овлашћења уређене одредбама Закона о електронској комуникацији.²² Сви актери из државног дела сектора безбедности дужни су, уз то, да примењују одредбе закона којима је уређено поступање са личним подацима, тајним подацима и подацима од јавног значаја. У ову групу закона се по свом значају могу свакако уврстити и закони који уређују рад независних контролних институција, као и Пословник Народне скупштине.²³

У државном делу сектора безбедности уједно се примењују закони који уређују систем државне управе. Важан саставни елемент правног устројства сектора безбедности зато чине закони о министарствима, државној управи, државним службеницима и о општем управном поступку.²⁴ Овоме треба додати законе који уређују систем државне управе и правила за њено поступање, као и законе о буџетском систему²⁵, јавним набавкама и другим аспектима финансирања и пословања. Примена појединих од ових закона, као што ће то бити касније показано, може бити ограничена стварањем изузетних (другачијих) правних режима у посебном законодавству о појединим државним актерима сектора безбедности.

Сви матични и посебни закони из области безбедности праћени су, по правилу, више-струко већим бројем подзаконских прописа. Овлашћења за њихово доношење имају Влада, надлежни министар или старешина организације која има положај самосталног органа државне управе, као што је то директор Безбедносно-информативне агенције. До сада је само за спровођење Закона о ВС, Закона о полицији и закона о службама безбедности донето преко 60 подзаконских аката (уредби и правилника), којима је ближе уређивана и разрађивана законска материја. Поменутих двадесетак закона из области унутрашњих послова прати око 290 подзаконских аката. Поред тога, постоје и интерни акти, који такође могу у знатној мери да утичу на процедуре рада предметних актера. Реч је, при том, о актима који углавном нису јавно доступни, јер носе неку од ознака тајности.

Правни оквир употпуњен је посебним законским одредбама о другим државним актерима

²⁰ *Сл. гласник РС*, бр. 72/11.

²¹ *Сл. гласник РС*, бр. 101/05, 116/08.

²² *Сл. гласник РС*, бр. 44/10

²³ *Сл. гласник РС*, бр. 52/10.

²⁴ „Закон о министарствима“ (*Сл. гласник РС*, бр. 72/12), „Закон о државној управи“ (*Сл. гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10), „Закон о државним службеницима“ (*Сл. гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09), „Закон о општем управном поступку“ (*Сл. лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и *Сл. гласник РС*, бр. 30/10).

²⁵ *Сл. гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11.

који могу да користе поједина полицијска овлашћења. О томе су матичним законом за сваког од ових актера прописана само основна правила, док се поводом примене тих овлашћења упућује на полицијске прописе. Тако је поступљено у случају Војне полиције (Закон о ВС, од чл. 53 до чл. 53в), као и у случају Пореске полиције, царинских органа, судске страже и службе за извршење кривичних санкција.²⁶

Постоје, поред тога, и законске одредбе о неким од недржавних актера у сектору безбедности. Тако је Закон о комуналној полицији²⁷ ближе одредио област и улогу овог недржавног актера у сектору безбедности. Међутим, на приватне актере безбедности примењују се неспецификована и отуд неадекватна решења из закона који уређују привредна друштва, оружје и муницију и област рада.

Уређење система националне безбедности

Управљање системом националне безбедности

Закони о Народној скупштини, те о председнику Републике и Влади²⁸ нису се упуштали у разраду уставних надлежности ова три органа као носилаца управљачких функција у систему националне безбедности. Законодавац је конкретизацију тих надлежности очигледно препустио матичним и посебним законима из области безбедности. Сагласно томе, Закон о одбрани је уставне надлежности ова три органа још једном навео, а потом их конкретизовао у Глави II, која носи назив „Надлежности државних органа у области одбране“. На исти начин поступио је Закон о ВС поводом надлежности председника Републике у командовању Војском. У том је закону (члан 29) уједно Народна скупштина означена као главни носилац цивилне и демократске контроле над Војском. Закони о полицији, БИА, ВБА и ВОА такође се задржавају на уређивању надзорних овлашћења Народне скупштине, док ЗОУСБ детаљније уређује скупштински надзор над радом служби безбедности и именује остале носиоце демократске цивилне контроле (од чл. 15 до чл. 22).

Поред тога, одредбама ЗОУСБ-а (од чл. 5 до чл. 14) основан је Савет за националну безбедност²⁹, који се стара о националној безбедности. Његови чланови ради тога разматрају теме значајне за националну безбедност, предлажу мере за њено унапређење, разматрају међусобну сарадњу органа одбране, унутрашњих послова и

²⁶ Видети одговарајуће одредбе Закона о пореском поступку и администрацији, Царинског закона и Закона о извршењу кривичних санкција.

²⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 51/09. Овај закон, такође, у делу који се односи на употребу овлашћења комуналних полицајаца делимично упућује на примену полицијских прописа.

²⁸ „Закон о Народној скупштини“ (*Сл. гласник РС*, бр. 9/10), „Закон о председнику Републике“ (*Сл. гласник РС*, бр. 111/07), „Закон о Влади“ (*Сл. гласник РС*, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 72/12).

²⁹ Савет за националну безбедност чине председник Републике, председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, начелник Генералштаба ВС и директори служби безбедности (ЗОУСБ, члан 6).

служби безбедности, усмеравају и усклађују рад служби безбедности. Истим законом је оперативно усклађивање рада служби безбедности поверено Бироу за координацију Савета за националну безбедност, којим по функцији руководи секретар Савета.

У законима који уређују преостале делове подсистема унутрашње безбедности нису конкретизовани начини управљања и координације. Изузетак је учињен у случају система заштите и спасавања, који је целовито уређен Законом о ванредним ситуацијама.³⁰

Стога би се могло закључити да се управљање и координација у овим деловима сектора безбедности одвијају на основу уставних поставки и системских решења о међусобним односима између државних органа, као и између тих органа и органа других нивоа јавне власти. Поред тога, важна усмерења за деловање и конкретне обавезе свих државних субјеката унутрашње безбедности, укључујући у то и њихову координацију, садрже владине стратегије које се доносе за супротстављање појединим крупнијим изазовима, ризицима и претњама по националну безбедност (организовани криминал, трговина људима, прање новца, тероризам, наркоманија и друго).

Положај државних актера безбедности и њихових припадника

Положај и унутрашња организација државних поседника силе уређени су матичним и посебним законима, али у различитом обиму. Законом су најдетаљније уређени положај и организација Војске, а затим полиције, док су најмање детаљно уређени организација и положај служби безбедности. Свако од тих уређења носи одлике посебног правног режима. Отуд се они разликују од режима који важи за државну управу, али и међусобно, јер у сваком од тих органа важи другачији правни режим. Тако су при уређивању положаја њихових припадника настала значајна одступања од прописа о државним службеницима. Исто тако, положај припадника сваког од апарата силе уређен је на другачији начин. На пример, положај припадника војних служби безбедности близак је по природи ствари, мада не и једнак, положају професионалних припадника Војске, као што је положај припадника БИА близак, мада не и једнак, положају припадника полиције.

У организационом погледу, Војска, полиција и службе безбедности саставни су делови државног апарата, односно делови су система извршне власти. При том су полиција и цивилна служба безбедности уклопљене у систем државне управе, док то није случај са Војском. Полиција је саставни и централни део Министарства унутрашњих послова, који чини „заокружену област рада Министарства унутрашњих послова за коју се образује Дирекција полиције“ (ЗП, члан 1, став 1).³¹ Безбедносно-информативна агенција је пак посебна организација – један од три облика органа државне управе³², док су ВБА и ВОА органи управе у саставу Министарства одбране (Закон о министарствима, члан 6, став

³⁰ *Сл. гласник РС*, бр. 111/09, 92/11.

³¹ Детаљније о томе: Милетић, С. *Коментар Закона о полицији*, Београд, 2009.

³² Органи државне управе образују се као (1) министарства, (2) органи управе у саставу министарстава и (3) посебне организације (од чл. 22 до чл. 44 Закона о државној управи).

3). Истовремено, полиција и службе безбедности представљају засебне ентитете у систему државне управе, и то не само због својих задатака и овлашћења, већ и по свом унутрашњем уређењу, начину руковођења, одговорности за рад, као и по положају својих припадника.

Војска је, као што је већ напоменуто, издвојена из система државне управе и одређена као нарочити државни орган, који има положај типичан за ову врсту органа у савременим државама. Сагласно начелу њене подређености цивилним властима и систему организације власти који су прихваћени Уставом, функције командовања и руковођења Војском утврђене су у корист председника Републике и министра одбране.³³ Међутим, функције контроле и одлучивања о војном буџету у надлежности су Народне скупштине. Доследно томе, Закон о ВС и Закон о министарствима уређују међусобне односе између министра одбране и Војске, утврђују послове које Министарство одбране обавља за потребе Војске. Законом о ВС и другим војним прописима уједно је успостављен нарочити систем правних правила везана за организацију и унутрашње уређење Војске, за начин командовања и руковођења, за војну службу, за положај њених припадника и за друго.³⁴ Највећи део тих правила саздан је спрам посебне природе Војске и војне службе. Чини се, међутим, да у неким случајевима, као што је то положај припадника ВС, посебан правни режим не укључује само правила која у стриктном смислу речи имају непосредно упориште и оправдање у посебној природи Војске и војне службе, већ и правила која се тек посредно могу, или уопште не могу, довести у везу с том природом.

Закон и други прописи о Војсци примењују се и на пријем у радни однос, на права и дужности и на престанак радног односа професионалних припадника ВС на служби у ВБА и ВОА. На њих се, уз то, примењују и поједина правила која су другачије уређена Законом о ВБА и ВОА и прописима који су донети на основу тог закона. За разлику од тога, на пријем у радни однос, на права и дужности и на престанак радног односа државних службеника и намештеника на служби у ВБА и ВОА примењују се закон којим се уређује одбрана Републике Србије, прописи о државним службеницима и намештеницима, као и Закон о ВБА и ВОА и прописи донети на основу тог закона, уколико није другачије одређено.

Закон о полицији такође уводи посебан режим радних односа за припаднике полиције и за друге запослене у Министарству унутрашњих послова (од чл. 110 до чл. 169).³⁵ Њиме су тако уређени услови и начин заснивања радног односа; врсте, услови и начин стицања и губитка звања; дужности и права полицијских службеника; плате; премештај и упућивање; образовање, оспособљавање и усавршавање; дисциплинска одговорност,

³³ Начелник Генералштаба и старешине ВС командују и руководе Војском у складу са законом и актима командовања претпостављених (Закон о ВС, члан 19).

³⁴ Прописи о државним службеницима, општи прописи о раду и посебан колективни уговор о раду примењују се само супсидијарно, тј. на она права и дужности професионалних војних лица и војних службеника која нису уређена Законом о ВС, посебним законом или другим прописом (Закон о ВС, члан 8, став 6).

³⁵ За детаље видети: Милетић, С. Исто, 2009: 230–330; „Закон о изменама и допунама Закона о полицији“ (Сл. гласник РС, бр. 92/11).

као и посебни случајеви престанка радног односа. Обим тог уређивања је, генерално посматрано, мањи него у случају Војске, па се на већи број преосталих елемената положаја припадника полиције примењују прописи о државним службеницима, општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе. Такође се може констатовати да посебан режим радних односа, који је створен Законом о полицији, својим садржајем мање одступа од прописа о државним службеницима него што је то случај са режимом из Закона о ВС.

У случају припадника БИА, Законом о БИА прописано је да се на њихова права, дужности и одговорности из радног односа примењују прописи који важе за раднике министарства надлежног за унутрашње послове (члан 20, став 1). Међутим, неки од елемената њиховог положаја другачије су уређени, те припадници БИА, на пример, немају право на синдикално организовање, нити право на штрајк (члан 20, став 3).

Посебна овлашћења државних актера безбедности

Прецизно законско уређивање овлашћења за примену физичке принуде, специјалних истражних техника и других средстава и метода којима се посеже у људска права, с једне, као и сужавање простора за дискрециону оцену током примене таквих овлашћења, као и изградња ефикасних контролних механизма, с друге стране, од великог су значаја за демократско друштво и за заштиту права свих појединаца.

Уставна обавеза поштовања људских права посебно је утврђена у матичним законима о појединим актерима. Полицијска овлашћења регулисана су у Закону о полицији (мере циљане потраге и средства принуде, од чл. 83 до чл. 109)³⁶ и у Правилнику о полицијским овлашћењима³⁷. Иста овлашћења имају припадници БИА у вршењу својих задатака (Закон о БИА, чл. 12 и 16). Припадници Војне полиције такође имају овлашћења полиције при обављању својих задатака (Закон о ВС, члан 53, став 5), чије коришћење ближе уређује Влада својом уредбом. Овлашћена службена лица ВБА у откривању, истраживању и документовању одређених кривичних дела имају већи број полицијских овлашћења (Закон о ВБА и ВОА, члан 23), као и право и дужност да држе, носе и употребе ватрено оружје у оквиру надлежности прописаних законом (члан 33, став 1). Посебна овлашћења полиције, БИА и ВБА за примену специјалних истражних техника уређена су Закоником о кривичном поступку, Законом о БИА и Законом о ВБА и ВОА.³⁸

³⁶ За детаљне коментаре тих одредаба видети: Милетић, С. Исто, 2009: 190–230.

³⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 54/06. Важни су и Уредба о врстама наоружања и опреме полицијских службеника МУП-а (*Исто*, бр. 27/06), Правилник о техничким обележјима и начину употребе средстава принуде (*Исто*, бр. 19/07 и 112/08), као и Правилник о начину обављања полицијских послова (*Исто*, бр. 27/07).

³⁸ Детаљније о томе: Милосављевић, Б. Студија случаја: посебне истражне мере и поступци, У: Милосављевић, Б. и други. *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности: приручник*. Београд: Мисија ОЕБС у Србији и Београдски центар за безбедносну политику, 2012: 142–144.

Међутим, законом је само начелно уређена могућност употребе Војске за унутрашње безбедносне задатке. Према члану 2, ставу 3 Закона о ВС, председник Републике или министар одбране по овлашћењу председника Републике може одлучити да Војска надлежном државном органу и организацији, органу покрајине и јединице локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ „ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом“. Овакво уређење је у најмању руку недовољно и конфузно, јер не разликује функцију пружања помоћи у природним или технолошким несрећама (која се не сматра никада спорном) од функције пружања помоћи цивилним органима у примени закона. Ова друга улога војске најчешће је контроверзна и може бити сасвим спорна у демократском друштву.³⁹

Опсег и примена полицијских овлашћења која могу да користе други државни органи уређени су на различите начине, а у складу са основном функцијом сваког од њих. Тако овлашћени царински службеници могу, поред другог, да носе оружје и муницију и да употребе оружје под условима и на начин који су прописани за овлашћена службена лица полиције. Пореска полиција је пак овлашћена да поступа као орган унутрашњих послова у преткривичном поступку ради откривања пореских кривичних дела и прекршилаца.⁴⁰ И овлашћења припадника Судске страже и Службе за извршење заводских санкција, која су ближе утврђена Законом о уређењу судова и Законом о извршењу кривичних санкција, уређена су у основи по угледу на полицијско законодавство, а у обиму у ком свака од ових служби има полицијска овлашћења.

Оснивањем комуналне полиције као градске службе створен је законски основ за то да један недржавни актер, који се налази у систему органа јавних власти, користи извесна овлашћења која су својствена полицији. Према Закону о комуналној полицији, припадници ове службе овлашћени су да, поред другог, врше довођење, прегледање лица и привремено одузимање предмета, као и да употребе одређена средства принуде (физичку снагу, службену палицу и средства за везивање). Они наведена овлашћења, а у оквиру допуштених случајева, примењују „под условима и на начин утврђен Законом о полицији и подзаконским прописима о полицијским овлашћењима и начину обављања полицијских послова“ (Закон о комуналној полицији, члан 25).

Надзор над радом државних актера безбедности

Уставом је, као што је већ речено, утврђена политичка и управна надмоћ органа цивилне власти у пословима безбедности. Ради тога су државни апарати силе потчињени легалним цивилним управљачима и наредбодавцима. У склопу тога су надлежни органи из све три гране власти обавезани и овлашћени да, свако у свом делокругу, контролишу и надзиру

³⁹ Више о томе: Борн, Х. (ур.). *Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*. Женева: Интерпарламентарна унија; Београд: Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, 2003: 55–56.

⁴⁰ Видети: Савковић, М. Државни органи са одређеним полицијским овлашћењима. У: *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији 2008–2011*. Београд, 2012: 249.

рад државних пружалаца безбедносних услуга.

Главнина тих надлежности припада Народној скупштини, па је она централни носилац демократске цивилне контроле и надзора у сектору безбедности Србије.⁴¹ Под њеним надзором се, пре свега, налазе Влада и њени министри, па тиме и сви други државни органи који су надлежни за безбедност. Устав је, уз то, посебно утврдио надлежност Скупштине да надзире рад служби безбедности и утврдио да се Војска Србије налази под демократском и цивилном контролом. Скупштина уједно надзире све органе и тела извршне гране власти, који контролишу рад државног апарата силе. Исто важи и за независне државне органе, тако да Државна ревизорска институција „подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара“ (Устав, члан 96), док Заштитник грађана „за свој рад одговара Народној скупштини“, која га и бира, односно разрешава (Устав, члан 138).

У Закону о Народној скупштини прецизирано је да Скупштина врши контролу рада Владе или члана Владе постављањем посланичког питања, подношењем интерпелације, гласањем о неповерењу Влади или поједином члану Владе и образовањем анкетног одбора (члан 56). Скупштина својим актима уређује поступак контроле рада Владе, служби безбедности и државних органа, организација и тела (члан 53, тач. 13, 14 и 16). Због тога су Влада и државни органи, организације и тела обавезни да Скупштини подносе извештај, односно информације о свом раду (члан 56). Током контроле Скупштина, поред другог, проверава да ли Влада и надлежни органи државе поступају у складу са Стратегијом националне безбедности и да ли својом политиком штите и остварују утврђене националне интересе и циљеве.

Уставне одредбе о контроли и надзору државних актера додатно су разрађене у матичним и посебним законима из области безбедности. Пословник Народне скупштине (члан 66) и ЗОУСБ (од чл. 15 до чл. 22) експлицитно утврђују начела, надлежности и поступке за деловање Одбора за контролу служби безбедности, као посебног и сталног радног тела Скупштине. Пословником је уједно утврђена надлежност Одбора за одбрану и унутрашње послове за контролу ВС, одбрамбеног система и полиције (члан 49).⁴²

Наведени одбори овлашћени су да у име Скупштине непосредно контролишу и надзиру класичне државне актере из сектора безбедности. Они ради тога разматрају предлоге закона и других општих аката, разматрају извештаје надлежних државних органа и непосредно контролишу и надзиру рад Војске, полиције и служби безбедности. Сваки народни посланик, уз то, има право да предлаже законе и друге акте и да подноси амандмане на предлоге закона и других аката. Он уједно има право да поставља посланичка питања и да учествује у подношењу интерпелације и предлога за гласање о неповерењу Влади или члану Владе. Ради тога, посланик има право да буде благовремено

⁴¹ Више о томе видети у наведеном приручнику: *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије*.

⁴² Детаљан приказ надзорних и контролних овлашћења Народне скупштине садржан је у наведеном приручнику: *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије*.

обавештен о свим питањима потребним за вршење функције народног посланик и да од Скупштине и других државних органа тражи обавештења и објашњења која су му потребна за остваривање функције народног посланика.

Матични и посебни закони додатно разрађују и уређују надлежност цивилних наредбодаваца за контролу и надзор апарата државне принуде. Ова надлежност резултат је њихових овлашћења за командовање и управљање.

Поред тога, законом је наложено оснивање посебних органа и тела за унутрашњу контролу у сваком од државних апарата силе. Законом о одбрани уређени су инспекцијски послови у области одбране, које обавља Инспекторат одбране (ЗО, од чл. 16 до чл. 19).⁴³ Законом о ВС детаљно је уређена унутрашња контрола рада Војне полиције (од чл. 53а до чл. 53в). Законом о полицији је пак уређена унутрашња контрола полиције посредством Сектора унутрашње контроле и путем решавања притужби (од чл. 171 до чл. 181)⁴⁴, а поред тога уређено је извештавање Народне скупштине (члан 9) и, на општи начин, врсте спољне контроле полиције (члан 170). Закон о ВБА и ВОА такође садржи одредбе о надзору и контроли коју врше Народна скупштина, Влада, Генерални инспектор и органи унутрашње контроле (од чл. 52 до чл. 57). За разлику од тога, Закон о БИА уређује само њену обавезу да извештава Народну скупштину, као и обавезу да се придржава начелних ставова и смерница Владе (од чл. 17 до чл. 18), док је унутрашња контрола уређена актом директора БИА.

Судски надзор над сектором безбедности остварује се путем више механизма, који су типични за судску власт као независну грану власти, која решава спорове о праву и обезбеђује законитост. Прво, судови (и јавна тужилаштва) контролишу рад полицијских органа и других органа са полицијским овашћењима у вези са преткривичним поступком (на пример, овлашћења за претресање станова и лица, привремено одузимање предмета, лишавање слободе, задржавање лица, употребу средстава принуде, примену мера циљане потраге). Друго, судови одобравају полицији, БИА и ВБА коришћење специјалних истражних мера и надзиру њихову примену. Треће, судови одлучују о одговорности за кривична дела почињена против службене дужности, а која могу починити припадници сектора безбедности. Четврто, Управни суд одлучује о законитости коначних управних аката које доносе полицијски и војни органи. Пето, судови су надлежни да пружају заштиту лицима чија су права и слободе повређени незаконитим акцијама државних органа, да одлучују о накнади штете коју грађани и правна лица претрпе у таквим случајевима, као и да пруже заштиту припадницима сектора безбедности када се њихова права повређена у органима у којима раде.

Уставни суд, такође, остварује значајану контролну улогу тако што одлучује о уставности и законитости општих аката и решава уставне жалбе грађана због повреда људских права.

⁴³ Према члану 6, ставу 2 Закона о министарствима, Инспекторат одбране има положај органа управе у саставу Министарства одбране.

⁴⁴ Детаљније: Милетић, С. Исто, 2009: 330–353.

Независни државни органи, а пре свих Заштитник грађана, Државна ревизорска институција, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенција за борбу против корупције, сваки у оквиру својих надлежности, имају незаменљиву улогу у контроли појединих састојака рада државних актера у сектору безбедности. Контролна акција независних државних органа утемељена је у законима који уређују њихово оснивање и рад⁴⁵, а у случају Заштитника грађана и непосредно у Уставу. На другој страни, матични закони о појединим актерима сектора безбедности тек овлаш спомињу улогу независних државних органа, а у законодавној пракси било је и покушаја да се њихова контролна акција ограничи (најочитији пример представљао је предлог Закона о тајности података).⁴⁶

Уставом и законима из области безбедности створене су уједно правне основе за јавни надзор над државним органима који су надлежни и одговорни за националну безбедност и безбедност грађана Србије. Јавном надзору, поврх тога, подлежу и сви државни органи који су надлежни за контролу и надзор државних апарата принуде, као и њихових цивилних наредбодаваца.

Практиковањем јавног надзора појединачни и/или удружени грађани у складу са Уставом остварују, али и штите своје достојанство, право на живот, неповредивост физичког и психичког интегритета, личну слободу и безбедност, као и друга своја права зајемчена Уставом. Они тиме уједно користе своје право на учествовање у управљању јавним пословима, слободу удруживања и слободу мишљења и изражавања. Ова су права чврсто повезана са уставним правом грађана да траже, примају и шире обавештења и да буду истинито, потпуно и благовремено обавештавани о питањима од јавног значаја. Томе служи право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом. Поред свега тога, право грађана да надзиру државне пружаоце безбедносних услуга логично произлази из њихове уставне обавезе да, као и сви други обвезници, плаћањем пореза и других дажбина финансирају надлежности Републике Србије.

НЕДОСТАЦИ У ПРАВНОМ УРЕЂЕЊУ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ

Мерила за процену ваљаности правних правила у сектору безбедности Србије црпљена су из теоријских и емпиријских налаза по којима држава, иако главни гарант безбедности, може уједно да буде кључна претња по безбедност матичне политичке заједнице и њених житеља. Демократски поредак зато почива на потреби и хтењу да се законом обузда и

⁴⁵ Видети, на пример, одговарајуће одредбе „Закона о Заштитнику грађана“ (Сл. гласник РС, бр. 79/05, 54/07) и „Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја“ (Сл. гласник РС, 120/04, 54/07, 104/09, 36/10).

⁴⁶ „Закон о заштити података о личности“ (Сл. гласник РС, бр. 97/08, 104/09).

стави под чврсту контролу опасна моћ коју поседују држава и њен апарат силе. Тиме се хоће осигурати адекватна заштита људских права и поштовање принципа владавине права. Стога су безбедносне надлежности и овлашћења у оваквом поретку раздвојене између разнородних државних органа и тела, а у складу са начелом поделе власти. Уводе се, исто тако, сложени поступци за доношење извршне политичке одлуке (налога, наредбе) за спољашњу и/или унутрашњу употребу државне силе. Из истих разлога закон је установио двоструку одговорност државних пружалаца безбедности. Државни апарат силе и његови цивилни наредбодавци одговорни су најпре за учинковито и са владавином права и људским правима усклађено постизање и очување безбедности своје заједнице и њених житеља. За своје деловање они уједно носе политичку и правну одговорност пред носиоцима законодавне и судске власти, као и пред јавношћу. Судска и законодавна власт су ради тога овлашћене да санкционишу свако неодговорно или незаконито поступање припадника државног апарата силе и њихових наредбодача. Да би биле умањене и/или отклоњене опасности од евентуалне злоупотребе, државни апарат силе је у демократском поретку, поврх свега, стално подвргнут системској и јавној контроли и надзору. Исти режим контроле се по правилу примењује на све друге, укључујући у то и приватне, пружаоце безбедносних услуга.

Правни прописи у сектору безбедности Србије упоредо су вредновани спрам демократског начела по коме надлежности и овлашћења државних поседника силе највећма треба да буду уређене уставом и законом, а тек изузетно и само у нужној мери подзаконским актима. То стога што поседници силе приликом свог деловања често снажно задиру, овлашћено и/или неовлашћено, у људска права. Да би грађани Србије имали правну сигурност и извесност, неопходно је да им Устав и закон јасно и јавно предоче ко то све, на основу чега, када, под којим условима и по ком поступку има право да користи државну силу и да им тиме евентуално ограничи или пак привремено суспендује неко од зајамчених права.

Уставно уређење безбедности

Главном предношћу Устава Републике Србије може се сматрати то што он поставља начела и изреком омогућује даље правно уређење сектора безбедности. Уставописац је оставио отворену могућност да положај, улога и надлежности државних актера безбедности буду ближе уређени другим прописима. Међутим, кад се на овај Устав примене стандарди развијеног и чврсто ураслог демократског поретка, видним постају његове, не тако мале, мањкавости. Оне су тим веће када се зна да је у Србији на делу неконсолидована демократија, а да су њен сектор безбедности и државни апарат силе и даље снажно притиснути ауторитарним и ратним наслеђем.

Неки од уставних недостатака су, истини за вољу, накнадно отклоњени или умањени законом. Ипак, пошто пружање безбедности чини једну од централних обавеза и надлежности Републике Србије и даје легитимацијски основ за примену државне силе и за трошење великог дела њеног буџета, било би потребно да Устав садржи сва она начела и решења која су неопходна за демократско устројство сектора безбедности. У прилог

томе надасве иде чињеница да уставне норме имају већу и по правилу трајнију важност, те да оне за разлику од других прописа ређе и теже подлежу наглим и/или политички конјунктурним изменама.

Анализа најпре показује да је Устав пропустио да наложи успоставу јединственог и функционално повезаног система националне безбедности Србије. То значи да надлежни државни органи и тела нису изреком обавезани на међусобну сарадњу и садејство у пољу безбедности. Тиме су умањени изгледи за сврсисходну и рационалну употребу политичких, економских, социјалних, културних и других извора и снага Србије. Из Устава се, штавише, не може поуздано сазнати ко то све чини систем националне безбедности, нити ко то њиме и на основу чега управља. Устав није установио Савет за националну безбедност, нити је уредио његову улогу и надлежности, као ни одговорност. Ово је тим било потребније, пошто Савет – мада му је каснији закон наменио само улогу саветодавца и координатора – може лако да постане неформални поседник главнине политичке и безбедносне моћи. То тим пре, што је у њему окупљен наредбодавни врх извршне гране власти. Да буде теже, законодавац је приликом увођења Савета у систем националне безбедности избегао да га стави под било какву контролу Скупштине, као и да осигура јавни надзор над његовим радом.

Видно је, такође, да Устав од свих државних органа силе који су надлежни за безбедност именује само Војску Србије, док на постојање служби безбедности упућује посредно, и то тако што налаже скупштински надзор њиховог рада. Зато су изван ове листе остали полиција и сви други државни органи који користе неко од полицијских овлашћења. Нема, при томе, ни помена о месту и евентуалној улози приватних пружалаца безбедносних услуга, као што су то разноврсне приватне безбедносне компаније и агенције.

Устав је, такође, редуковано и селективно применио начело демократске цивилне контроле над државним актерима из сектора безбедности. Под овакву контролу изреком су стављене само Војска и службе безбедности, али не и полиција и други државни органи који имају нека од полицијских овлашћења. Изван су овакве контроле такође остали приватни понуђачи безбедносних услуга, мада они, уз остало, поседују модерну опрему за тајно прикупљање података о грађанима и правним лицима, чијом употребом могу угрозити њихова загарантована права.

Уставописац је, исто тако, пропустио да надлежне државне органе и Скупштину обавезе да донесу посебан закон о ванредном, односно о ратном стању. Тиме је уређење ове материје препуштено другим законима, као и правним прописима нижег ранга. У ванредним или ратним околностима то пак може да погодује снажном расту дискреционих овлашћења државних поседника силе, те да евентуално доведе до позамашног угрожавања људских права житеља Србије. Реч је, поврх тога, о стањима током којих друштво, држава и грађани бивају преведени из мирнодопског у ванредни или ратни режим живота и рада, који се одвија по посебним правилима.

Истини за вољу, део ове материје – у погледу ратног стања чини се детаљније, а у погледу

ванредног стања веома штуро – уређен је у члановима од 87 до 93 Закона о одбрани. Овим је законом (члан 126, тачка 2) уједно утврђен престанак важности Закона о мерама за случај ванредног стања (1991). Чини се ипак да је, због тога што је то био предмет Закона о одбрани, сваком ванредном стању не само дат војни карактер већ је обезбеђен и примат војних органа у том стању. Тиме се посредно омогућује да војска буде претерано и неселективно коришћена за одржавање унутрашњег реда. Међутим, ванредно стање не мора уопште да има војни карактер, већ претежно полицијски, те се оно по правилу уводи ради једнократне обнове унутрашњег реда и заштите јавне безбедности, као што је то био случај са догађајима од 12. марта 2003. године, након убиства премијера Зорана Ђинђића.

Политика националне безбедности

Међу надлежности Народне скупштине Устав није уврстио доношење Стратегије националне безбедности. Због тога су Влада и други државни органи, све до доношења Закона о одбрани, били лишени јасних и обавезујућих упута за вођење безбедносне политике. Пошто га Устав у овој ствари ничим не обавезује, законодавац је, такође, пропустио да утврди време трајања, као и поступак, односно разлоге за измену или за усвајање нове (другачије) Стратегије. Он је, такође, пропустио да Владу обавезе на то да, на пример у форми општег акта, усвоји и јавно предочи политику националне безбедности, коју ће она водити током трајања свог мандата. Захваљујући томе, Влада може несметано и учестало, па и радикално да мења своју безбедносну политику, а да за то не сноси никакву одговорност. То тим мање, јер у недостатку таквог акта Скупштина и јавност немају на основу чега да процењују доследност и делотворност текуће безбедносне политике Владе и других државних органа.

Забуну изазива и то што је законодавац, из не сасвим јасних разлога, израду ове Стратегије доделио Министарству одбране. Овим је, наиме, широм отворен простор за превласт војноцентричног разумевања и практиковања националне безбедности. Ту, уосталом, треба тражити један од разлога због ког је Стратегија националне безбедности, како је већ напоменуто, устоличена као првотни извор свих других политика Србије, уместо да буде само један од њихових крајњих и резултантних производа. Као што је, уосталом, у Стратегији избегнуто не само то да буде поменут већ и да буде ближе разрађен концепт војне неутралности Србије, који и даље остаје јавно легитимисан једном успутном реченицом из Декларације Народне скупштине, која је 2007. године донета поводом Косова.

Законско и подзаконско уређење

Сви матични закони у сектору безбедности су по времену свог доношења сасвим нови. Најстарији међу њима је Закон о БИА из 2002. године. Та би чињеница, уз присутно владино опредељење за европске интеграције, требало снажно да подржава претпоставку

о високим дометима постојећих законских решења, као и о њиховој правно-техничкој и суштинској усклађености са идеалима владавине права, људских права и демократије. То уједно сугерише да би ови закони требало да испуњавају највише европске стандарде у области безбедности.

Основано је, уз то, очекивати да закони који су у Србији донети током периода транзиције – мирног преласка из недемократског у демократски поредак – својим решењима надилазе затечену и/или наслеђену праксу у сектору безбедности⁴⁷ и да воде ка њеном докидању или надилажењу. То стога што је ова врста јаза између закона и праксе мање погрешна и штетна од јаза који може да настане између Уставом прокламованих демократских начела и природе усвојених закона, који пак својим одредбама окивају и тврдоглаво бране стару (недемократску) праксу. Извесно је отуд да ће такви закони током процеса приступања Србије Европској унији морати да буду поправљани или да ће бити наново донети. Наиме, да би законодавство о ВС, полицији и службама безбедности било усклађено са правним тековинама ЕУ, потребно је да буде осавремењено и ослобођено наслеђених правних образаца и праксе у овим областима. То посебно важи за Закон о БИА, који је не само знатно испод европских стандарда већ и испод стандарда који су у Србији у међувремену постављени у ЗОУСБ-у и у Закону о ВБА и ВОА.

Отуд би уместо преовлађујуће тежње ка стварању специјалних правних режима и изузетних правила за државне органе силе, требало надасве тежити ка стварању стандардних правних режима, у оквиру којих је онда и спољна контрола лакша и ефикаснија. Специјална и изузетна правила треба зато задржати само онда када су она истински неопходна, односно када она имају своје јасно упориште и оправдање у законом дефинисаним безбедносним потребама Србије и њених житеља. То би требало да се односи како на организацију, овлашћења, дискреционе власти, финансирање, јавне набавке и друге елементе функционисања државних органа силе, тако и на положај њихових припадника. Тиме би уређење ових органа било примакнуто општим правилима, уместо да корпоративни и еснафски интереси њихових припадника делују као пресудни разлог за одржавање специјалних режима. Поврх тога, концепт „грађанина у униформи“ тешко може бити остварен у оквиру специјалних правних режима који се стварају за припаднике државних апарата силе, због чега они још увек поседују посебне школске, пензијске, здравствене и друге, са становишта друштва, скупе и превише повлашћене (под)системе.⁴⁸

⁴⁷ Не представља отуд изненађење то да земље у транзицији свој сектор безбедности често уређују законима којих нема у регулативи земаља тзв. зреле демократије.

⁴⁸ Питање оправданости постојања војне гимназије, поред толиког броја цивилних, било је са разлогом постављено, као и питање темељитог реформисања читавог војног школског система, али се у том погледу мало шта променило. Слично томе, било је отворено питање оправданости постојања Полицијске академије, која је у међувремену само преименована у Криминалистичко-полицијску академију и спојена са бившом Вишом школом унутрашњих послова. Кадар који она школује о трошку буџета нема чак ни

Поред тога, заштита људских права мора добити доминантно место у законима из ове области управо због реалне могућности да та права буду, због интереса националне и/или јавне безбедности, несразмерно повређена. Уместо тога, досадашња законодавна пракса показује да се потреба прецизнијег уређивања овлашћења за задирање у људска права и поступака за заштиту заобилази и сматра неприпадајућим предметом регулисања. У законима је, исто тако, видљиво присуство непрецизних, односно нејасних и недоречених „општих места“, и то управо тамо где би те норме морале бити прецизне, јасне, потпуне и недвосмислене. Зато, са становишта владавине права, знатан број важећих норми тешко може бити оцењен као ваљан.

Приметно је, такође, да надлежни органи непрекидно касне у доношењу подзаконских аката и да су склони томе да велики део законске материје уређују интерним, тј. поверљивим актима. Док кашњења одлажу пуну примену нових закона, постојање великог броја интерних прописа чини деловање државних актера непрозирним и недоступним за јавни надзор. Зато би број интерних аката, који јесу једно од неопходних средстава за ближе усмеравање деловања државних актера у сектору безбедности, требало да буде сведен на нужну и законом утврђену меру. Као што би, уосталом, и поступак доношења закона из области безбедности требало обавезно и редовно да буде употпуњен јавним и стручним расправама, чиме би било омогућено да се у тај посао правовремено и делатно укључе стручна и најшира јавност, као и удружења грађана из цивилног сектора.

Додатне и ништа мање важне мањкавости уставног и законског уређења сектора безбедности Србије постају белодане када се њихова правна ваљаност испита и анализира по четири, раније најављена и изабрана показатеља.

Уређење система националне безбедности

Управљање системом националне безбедности

Мада је Стратегија националне безбедности у(с)тврдила да Србија има систем националне безбедности, још није донет закон којим би били уређени његова улога и захват, структура, саставни чиниоци и начин управљања. Утолико се у Србији појмом система данас може обухватити само механички скуп разнородних и међусобно одељених државних органа и установа из сектора безбедности. Додуше, поједини од ових актера јесу функционално увезани у мање и засебне целине, као што су то систем одбране (ЗО, члан 4, тачка 1) и безбедносно-обавештајни систем (ЗОУСБ, члан 3). Исто тако, увођењем Савета за националну безбедност створене су законске основе и обавезе за сарадњу свих државних актера из сектора безбедности, а нарочито за координацију рада служби безбедности. Међутим, пошто формално нема управне и командне надлежности, Савет само може да „предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности“ (ЗОУСБ, члан 5).

гаранције за то да ће се запослити у полицији.

Овај приговор би, дакако, могао бити отклоњен позивањем на Устав, по коме је Влада надлежна да усмерава и усклађује рад органа државне управе. Ова надлежност, дакле, може бити тумачена као право и обавеза Владе да управља свим државним органима, укључујући у то и оне из сектора безбедности. Из тога би онда могло да следи да се под управом Владе налази и цео систем националне безбедности, без обзира на то што он законом још није уобличен. Односно, да Влада текућом применом својих овлашћења за усмеравање и усклађивање рада министарстава која су надлежна за безбедност, у ствари, у пракси успоставља обједињени систем и осигурава његово сврсисходно и учинковито деловање.

Проблем у тумачењу ове одредбе, па тиме и у делању Владе, може да настане када у захват појма управљање уведемо и командовање. Најпре зато што председник Републике самостално и независно командује Војском, којом пак истовремено управљају министарство надлежно за одбрану, а преко њега и Влада. Отуд су Војска и начелник њеног Генералштаба по командној линији потчињени председнику Републике, а по управној линији министру одбране, односно Влади. Војне службе безбедности су, исто тако, под командом председника Републике, док њима управља министар одбране. Опасност од замешатељства расте и због чињенице да су управне и командне надлежности над Војском предмет регулисања више закона. Вероватно је то разлог што су, на пример, неким одредбама Закона о одбрани (члан 11, тач. 4 и 7) председнику Републике, насупрот Уставу, дата и поједина овлашћења из домена одбране.

За разлику од тога, директор полиције је, иако има оперативну самосталност (ЗП, члан 8), директно потчињен само министру надлежном за унутрашње послове, а тек преко њега и Влади. Исто тако се државни органи који поседују неко од полицијских овлашћења налазе под непосредном командом и управом матичног министарства, као што су то Министарство финансија или Министарство правде.

Све ово упозорава на чињеницу да у садашњем систему безбедности Србије упоредо постоји више међусобно неповезаних, а потенцијално и супротстављених, линија управљања и командовања државним органима принуде. Ова се чињеница може, дабоме, оправдати посебним мисијама и другачијом природом сваког од поседника државне силе. Системска раздеоба управних и командних овлашћења је, уз то, један од кључних начина да се спречи да било који носилац политичке власти стекне аутономну и/или пуну контролу над опасном моћи државног апарата принуде. Међутим, да би постојао јединствени и учинковити систем националне безбедности, потребно је да о њему буде донет посебан закон. Ово је тим потребније, јер се једино на тај начин може осигурати међусобно усклађено и усаглашено управљање и командовање свим субјектима и деловима овог система, као и њихово – здружено и/или појединачно – деловање у складу са Стратегијом и политиком Владе.

На то упозорава и чињеница да трећа мисија Војске (Стратегија одбране 2009: 13), која њу

обавезује на „подршку цивилним властима у супротстављању претњама безбедности“, није ближе и потпуно уређена законом. Изван захвата једне и једине одредбе Закона о ВС која се на то односи остају, међутим, све оне радње које Војска може, дакако само по наређењу, да предузме како би подржала супротстављање цивилне власти претњама безбедности. Због ове правне празнине и несклада између Стратегије и Закона може се догодити да Војска, а по мери потреба и интереса тренутних поседника власти, буде чак ангажована неприкладно и недемократски у пословима унутрашње безбедности.

Треба зато поново нагласити да важећи Устав није доречен поводом управљања системом националне безбедности. То, такође, важи и за однос између Војске и осталих извршних делова сектора безбедности, који узети засебно чине подсистем унутрашње безбедности. Утолико се чини да је у Србији на делу недовршени парламентаризам.⁴⁹ Наиме, мада је Влада именована за носиоца извршне власти, неке њене функције, а пре свега командовање Војском, утврђене су у корист председника Републике. У случају Србије показало се да такав систем, због партократске природе поретка, нагиње ка јаком шефу државе, поготово онда када је он уједно челник најјаче партије. Након прошлогодишњих избора и смене власти, те након успоставе другачије партијске констелације, створени су услови за израстање јаког првог потпредседника Владе, односно услови за сељење безбедносне моћи у његов посед. Тиме је опет потврђено да парламентаризам у Србији није опремљен средствима за делатну заштиту од неформалне и скривене прерасподеле – у овом случају безбедносне – власти и моћи, због чега се оне лако измештају изван институција и стижу, по правилу, у руке челника најјаче парламентарне партије.

Неке од предочених мањкавости, као и неке недоумице могле би бити отклоњене приликом израде и усвајања новог Устава уколико би он концепт парламентарне демократије извео доследно и до крајњих консеквенци. Тад би Народна скупштина бирала председника Републике, који би био под њеном контролом и којој би он одговарао за свој рад. Да се ово чак и догоди у догледно време, тиме неће престати потреба за доношењем посебног закона о систему националне безбедности Србије. Ово тим пре, јер би такав закон требало пре свега да спречи могућност да се главнина безбедносне власти и моћи слије у руке појединца, без обзира на функцију коју он обавља. Отуд би он уједно требало јасно и тачно да уреди поступке и разграничи надлежности за употребу – командовање и управљање – како целим системом националне безбедности, тако и свим државним поседницима силе, те њиховим здруженим саставима. Тиме би уједно требало да буде

⁴⁹ Како ће бити раздељене надлежности за управљање војском између парламента и владе, те да ли ће командовање бити дато влади или шефу државе надасве зависи од типа парламентарног система у датој земљи. Ако је он монистички, па је влада одговорна само парламенту – као што је то у В. Британији и Немачкој, надмоћ ће имати влада. Ако је пак реч о дуалистичком или полупредседничком систему, у коме влада одговара и парламенту и шефу државе – као у Француској и Русији, надмоћ ће бити у рукама шефа државе. За разлику од тога, у САД чија је извршна власт моноцефална, власт и моћ налазе се у рукама председника.

спречена, поготово у ванредном стању или приликом пружања војне помоћи органима власти, доминација војног поступка над цивилним.

Положај државних актера безбедности и њихових припадника

Упоредни преглед показује да се матични закони о државним органима силе међусобно знатно разликују по обиму, садржају и степену разрађености припадне материје. То може бити последица чињенице да је реч о разнородним актерима, који најпре имају другачије мисије и надлежности, а потом и природне професионалне особености. Није, међутим, лако докучити зашто је законодавац одлучио да сложену, обимну и разгранату материју о одбрани⁵⁰, односно о Војсци⁵¹ или о полицији⁵² уреди што детаљније само једним актом.

Сва је прилика да је у овом случају реч о такозваним омнибус-законима, јер је њима уређивана чак и материја која би, због свог разноликог и разуђеног садржаја, али и неједнаког нивоа општости, могла или би требало да буде предмет више посебних закона. Отуд, на пример, акт о Војсци⁵³, односно о полицији обухвата и ближе разрађује

⁵⁰ Закон о одбрани има 127 чланова који су размештени у 12 поглавља. Он сасвим очекивано у почетној глави (I) утврђује захват и састојке система одбране да би затим (II) прво поновио, а онда ближе разрадио уставне надлежности државних органа у области одбране, а посебно Министарства одбране и Генералштаба Војске. Уређени су инспекцијски и обавештајно-безбедносни послови значајни за одбрану. Следе затим одредбе о управљању ваздушним саобраћајем за потребе одбране, те о међународној сарадњи у области одбране и војне сарадње. У посебној глави (III) прописана су онда права и дужности органа државне управе и осталих органа у области одбране. Наредна глава (IV) утврђује место и улогу Војске, мада је део те материје већ уређен Законом о ВС. Након тога следи одељак о правима и дужностима грађана (V), а за њим онај о правима и дужностима привредних друштава, других правних лица и предузетника у области одбране (VI). Места се потом нашло и за цивилну заштиту (VII), те за посебне поступке и мере, који се односе на израду планова одбране, као и на поступке везане за ванредно и ратно стање, за мобилизацију и за мере заштите тајности података (VIII). Глава IX доноси одредбе о финансирању одбране да би у наредној (X) била утврђена права, обавезе и одговорност запослених у Министарству одбране. Закон је закључен одредбама о казним мерама (XI), те о прелазним и завршним одредбама (XII).

⁵¹ Закон о Војсци Србије има 198 чланова који су разврстани у три дела, односно у 15 поглавља.

⁵² Закон о полицији садржи 199 чланова који су распоређени у 10 поглавља.

⁵³ Тако Закон о ВС у првом делу (I, чл. 1–31) утврђује положај и надлежности, организацију и састав Војске. Затим следе начела и специфичности обављања војне службе, па одредбе о командовању и руковођењу Војском. Томе су придодате одредбе о чиновима и звањима, симболима и обележјима, војним празницима, те о верској служби у Војсци. Нашло се ту места и за одредбе о одговорности за штету, као и о правилима канцеларијског пословања. На крају су свему томе придодате одредбе о демократској и цивилној контроли Војске и о јавности њеног рада. Централни и најобимнији део Закона (од II до XV, чл. 32–184) до детаља уређује службу у Војсци. Он почиње одредбама о попуни Војске и мобилизацији да би затим уредио пријем у професионалну војну службу, као и превођење у други род или службу. Следећа глава (III) доноси посебна овлашћења и дужности војних лица. У истој глави утврђени су статус и овлашћења Војне полиције. Глава IV детаљно уређује унапређивање војних лица. Иза ње следе одредбе о оцењивању и признањима

материју чији садржаји уобичајено припадају различитим и/или засебним областима законодавства.

Оправдано се, наиме, очекује да овакав матични закон најпре што јасније и тачније утврди место и улогу (мисије) Војске или полиције у политичком и безбедносном систему, те да потом уреди њихове опште и посебне безбедносне надлежности и овлашћења. Такође, овде припада утврђивање организације, принципа унутрашњег функционисања Војске, односно полиције, кључних особености професионалног статуса њихових припадника, као и поступака, метода и средстава која Војска, односно полиција користе да би оствариле своје мисије и задатке. Саставни део тога чине, дакако, надлежности за цивилно и оперативно командовање и управљање сваким од ових органа, као и за управљање њиховим јединицама и установама. То пак води ближејој разради и конкретизацији двоструке – политичке и правне – одговорности не само ових органа и њихових припадника већ и њима надређених цивилних налогодаваца.

Ако је то тако, онда је разумно да сва преостала материја буде предмет посебних закона. Ту би, уместо у матични закон, требало сместити бројне и детаљне одредбе, на пример, о служби у Војсци, односно у полицији.⁵⁴ То би онда дозволило ближе и целовитије

за припаднике, јединице и установе Војске (V). Стање у служби професионалних војних лица – која уз остало обухвата постављање на дужност, упућивање на школовање, лечење и боловање, стављање на располагање и удаљавање од дужности – предмет је одредаба из главе VI. Обавезу служења у Војсци по завршеном школовању, односно по усавршавању уређују одредбе из главе VII. Посебна глава (VIII) уређује плате и друга новчана примањима војних лица. Потом су детаљно уређени њихово радно време, одмори и одсуства (IX). Следе затим услови и поступци за престанак професионалне војне службе (X). Служба цивилних лица у Војсци детаљно је уређена у глави XI, док су надлежности за решавање о односима у служби и за доношење других аката обухваћене главом XII. Одговорност припадника Војске – дисциплинска и материјална, те мере удаљења од функционалне дужности – уређују одредбе из главе XIII. Иза тога следе и посебне одредбе о губитку чина (XIV). Законодавни захват окончан је прелазним и завршним одредбама (Део трећи, XV).

54

О томе сведоче захват и садржај Закона о полицији. У уводном делу (I, чл. 1–10) утврђени су делокруг рада полиције, полицијске мере и статус полицијских службеника. Следе надлежности Министарства и министра, као и начин извештавања Народне скупштине. Потом су (II, чл. 10–20) пописани и разрађени полицијски послови, циљеви, начини и начела њиховог обављања, као и обавезе полицијских службеника. Из тога следе, поред других, одредбе о припреми за рад у случају ванредног или ратног стања, као и оне о посебним мерама за обезбеђивање јавног реда. Следећи одељак (III, чл. 20–30) посвећен је организацији полиције, где су утврђене надлежности директора полиције, оснивање и послови полицијских управа и станица. Главнина Закона детаљно уређује полицијска овлашћења, принципе, услове и начине за њихову примену, као и право на употребу оружја и других средстава принуде (IV, чл. 30–110). Потом су обилно и детаљно уређени радни односи и дужности и права полицијских службеника (V, чл. 110–170). Нашло се ту, додуше само успутно, места и за безбедносну проверу кандидата за рад у овом Министарству (чл. 111, ст. 2). Следећи низ одредаба уређује спољашњу и унутрашњу контролу рада полиције (VI, чл. 170–182), као и финансирање рада Министарства (VII, чл. 182–186). Након тога уређене су међуполицијска сарадња и сарадња са БИА, као и сарадња са другим субјектима (VIII, чл. 186–191). Закон при крају уводи помоћну

уређивање свих састојака и одредница професионалне службе припадника Војске или полиције – почевши од радних и каријерних, преко социјалних, материјалних, здравствених и образовних права и дужности, па све до разних врста њихове одговорности. Такође, посебним законом требало би изравно и са што мање изузетака утврдити и разрадити њихове безбедносне надлежности и овлашћења, те потом уредити начине поступања и пописати средства принуде која им ради тога стоје на располагању.

За разлику од закона о Војсци и полицији, изгледа да је при изради Закона о БИА коришћен минималистички приступ, те он зато садржи само мали број општих одредаба и правила.⁵⁵ Упркос томе овим актом су, мада само у главним цртама, утврђени делокруг, надлежности и главна овлашћења Службе и њених припадника. Нашло се ту места и за унутрашњу организацију рада, као и за начин обављања послова, те за контролу њеног рада. Засебан је одељак, уз то, намењен уређивању статуса, односно уређивању права и дужности припадника БИА.

Када се овај, минималистички срочен, акт сучели са предоченим омнибус-законима, постају упадљиве неке њихове важне, само наизглед парадоксалне, сличности. Истине ради, заинтересовани корисник и/или читалац моћи ће да, због његове краткоће, знатно лакше и брже проучи садржај и да разазна захват и смисао одредаба Закона о БИА него оних о Војсци, односно о полицији. Он ће, међутим, брзо открити да му у оба случаја следи додатно читање посебних закона и бројних подзаконских прописа. На страну то што ће му том приликом непознат број, тајном заштићених, аката засигурно остати недоступан. У том тренутку јасно постаје то да су различити приступи законодавца произвели такоређи истоветне последице.

Разложно је, наиме, претпоставити да је законодавац у случају БИА ближе уређивање главнине и сржног дела материје намерно пренео на прописе нижег ранга. Сасвим је могуће да се он тад приклонио традиционалном схватању, по коме послове и поступке, као и овлашћења БИА, због њихове важности за националну безбедност, не треба ближе и детаљније уређивати законом. Односно, да гро те материје треба уређивати само подзаконским актима. За разлику од тога, законодавац је у случају Војске и полиције – пошто је већ хтео да једнократно захвати и уреди обилну, сложену и разноврсну материју – такође био принуђен да њено ближе уређивање пренесе на бројне друге посебне законе и/или на подзаконске акте.⁵⁶ Тако је Закон о Војсци, на пример, посветио само четири своја члана делокругу и надлежностима Војне полиције, иако јој је дао сва полицијска овлашћења (чл. 53, 53а, 53б и 53в).

полицију (IX, чл. 191–193), утврђује овлашћења за доношење прописа (X, чл. 193) и прелазна и завршна наређења (XI, чл. 194–199).

⁵⁵ Закон о БИА састоји се од 28 чланова који су расподељени у шест поглавља.

⁵⁶ Отуд, на пример, Правилник о полицијским овлашћењима (*Сл. гласник РС*, бр. 54/06) има 66 чланова, мада је ова иста материја детаљно уређивана у IV глави Закона о полицији.

Видљиво је, исто тако, да опсег дискреционих овлашћења није, мада из другачијих разлога, пажљиво регулисан у законима о Војсци, полицији и службама безбедности. У случају БИА један од разлога за то може бити сажетост Закона, односно мали број његових одредаба. Показује се, међутим, да ни закони о Војсци и полицији у бројним случајевима нису, а упркос свом обиму, ваљано отклонили или умањили опасност од слободне (произвољне) употребе командних и управних овлашћења.⁵⁷

На листу недостатака свакако треба додати чињеницу да приватни сектор безбедности и даље није целовито и прикладно законски регулисан упркос својој величини и потенцијалима за недовољно контролисано пословање у „сивој зони“, као и за кршење људских права због неадекватног законског оквира. Према званичном податку, у овом сектору је на дан 1. децембра 2010. године било 34.484 комада ватреног оружја⁵⁸, док број фирми и агенција, као и запослених у њима званично није познат. Упркос најавама надлежних министара и Владе, које су они давали почев од 2001. године, Народној скупштини није био упућен ниједан предлог закона о приватним безбедносним актерима, који би био стављен на њен дневни ред.

Посебна овлашћења државних актера безбедности

Комплекс специјалних истражних техника у законима који га регулишу није уређен на прецизан, јасан и правно извештан начин, што захтевају не само европски стандарди већ и потреба делатне заштите људских права. Штавише, ова је материја предмет више закона у којима се, уз то, користи различита терминологија. Тако Законик о кривичном поступку (глава VIII) то уређује као „посебне доказне радње“, док ЗОУБС (члан 19) обрађује „посебне поступке и мере за тајно прикупљање података“. Оба акта утврђују да ове мере могу бити одобраване и предузимане за потребе вођења кривичног поступка, али и за потребе националне безбедности. Док у првом случају основаност и оправданост примене ових мера подлежу оспоравању током судског процеса, то не важи у случају када се њихова употреба оправдава потребама националне безбедности.

Додатни проблем изазива чињеница да је материја о службама безбедности, па тиме и о њиховим посебним овлашћењима, предмет три важећа, а међусобно недовољно усклађена закона. Мада су поједине одредбе из Закона о ВБА и ВОА недавно усклађене са европским стандардима, додуше тек после интервенције Уставног суда, постојећа би решења требало и даље критички анализирати, те пратити праксу њихове примене. Нема сумње ни око тога да одредбе о примени ових техника које садржи Закон о БИА не припадају новој генерацији законских решења у овој области, те би приликом његове дораде или замене новим требало унапредити и подзаконску регулативу.

Значајну правну празнину изазива одсуство ближих и прецизних законских одредаба

⁵⁷ Тако, на пример, Закон о ВС право на дискреционо одлучивање учестало осигурава позивањем на „потребе службе“.

⁵⁸ Податак је дат у одговорима Републике Србије на упитник ЕУ, Поглавље 24.

о надлежности служби безбедности, односно полиције (ЗП, члан 111) за вршење безбедносне провере. Законодавац јесте, наиме, посебно и релативно детаљно уредио поступак безбедносне провере која се предузима ради одобравања приступа и коришћења тајних података (Закон о тајности података, од чл. 61 до чл. 65). Исто тако, безбедносна провера је уредбом Владе (Сл. гласник РС, бр. 86/210, члан 2) уврштена у посебне критеријуме и постала део поступка за пријем у радни однос и за престанак радног односа у ВБА и ВОА. Међутим, Закон о БИА, као уосталом и онај о Војсци, уопште не помиње, нити уређује поступак безбедносне провере. Ово је тим чудније, што БИА не само да проверава оне који се код ње кандидују за посао већ то ради и за потребе других државних органа. Отуд се не зна, ни поуздано ни јавно, како се, због чега и на који начин врши безбедносна провера незнаног броја грађана Србије.⁵⁹ Још мање се зна колики је захват те провере, односно ко све од родбине, познаника и пријатеља дотичног кандидата бива обухваћен и зашто бива обухваћен овим поступком. Да буде горе, законом није уређен начин поступања служби безбедности и полиције са подацима о бројним лицима до којих се дође током ове провере. Поврх свега, оцена о безбедносној (не)подобности неког лица коју изрекне БИА или полиција, односно ВБА и ВОА, не подлеже ревизији, нити преиспитивању.

Законодавац је, уз то, све до сада успешно избегао да, упркос бројним обећањима овдашњих власти, донесе закон о отварању тајних досијеа, које су из политичких и идеолошких разлога о грађанима Србије водиле службе безбедности све од времена завршетка Другог светског рата. Недостатак је тим већи, јер без тога није могућа успешна реформа данашњих служби безбедности, нити правно може бити превладано недемократско наслеђе прошлости, што је услов за учвршћивање владавине права у Србији.

Надзор над радом државних актера безбедности

Видно је, исто тако, да су законски механизми контроле и надзора над радом сектора безбедности Србије и његових актера испод европских стандарда, те да би их стога требало темељно ревидирати. Уколико се чак уваже проблеми који истичу из неадекватне праксе рада надзорних тела, не може се заобићи чињеница да недостаје законско уређење парламентарног надзора над читавим сектором безбедности и свим његовим актерима, као и да би требало прикладније уредити положај и овлашћења других носилаца надзорних овлашћења.

Тако, на пример, недостају одредбе којима би изричито била утврђена обавеза Скупштине да контролише и надзире безбедносну сарадњу Србије са другим државама и међународним организацијама. Јесте да Скупштина разматра и одлучује о „упућивању

⁵⁹ У круговима служби безбедности се уобичајено сматра да је безбедносна провера, додуше неомеђена, легитимна и без посебних законских регула, јер онај ко се кандидује за посао у некој од државних уставнова – на пример, министарство одбране, министарство спољних послова и слично – даје писмену сагласност за то да буде подвргнут овом поступку.

припадника Војске Србије и других снага одбране у мултинационалне операције ван граница Републике Србије“, али јој није наложено и да непосредно контролише учествовање њене Војске и полиције у разним међународним мисијама. Скупштина је, исто тако, лишена изравне надлежности за контролу и надзор производње и промета војном опремом и наоружањем. Пословник Народне скупштине је, истини за вољу, овластио Одбор за одбрану и унутрашње послове (члан 49) да разматра предлоге закона и друга општа акта, који се односе, поред другог, на „међународну сарадњу у области одбране и војне сарадње“, као и на „производњу, промет и превоз наоружања и војне опреме“. Није га, међутим, овластио нити обавезао да ту сарадњу и промет контролише. За разлику од тога, на листи контролних надлежности и послова Одбора за контролу служби безбедности уопште се не налази међународна сарадња служби безбедности. Разматрање ове сарадње је зато у делокругу Савета за националну безбедност (ЗУОБС, члан 5), мада он нема обавезу да икога обавештава о својим налазима.

Законодавац, уз то, није органима и телима за унутрашњу контролу, која постоје у свим органима силе, осигурао право да се у случају потребе директно обрате Народној скупштини или неком од њених одбора. Закон је уједно избегао да ове апарате и њихове челнике обавезе на то да своје подзаконске акте и интерне прописе, без обзира на њихов степен тајности, одмах по доношењу доставе на увид Скупштини и њеним телима. Нема отуд чврстих гаранција да ће уставност и законитост ових прописа бити уредно, правремено и систематски проверана. Отуд откривање евентуалних мањкавости ових аката може надасве бити плод случајности или пак посебне прилежности и знања (обавештености) народних посланика. Као што ће и ваљаност оваквих аката постати предмет судске оцене само ако то у редовном поступку покрене нека заинтересована страна.

Недоумице може да изазове и то што су Устав и закон пропустили да назначе или барем ближе уреде одговорност председника Републике за предузете командне акте, када су му већ доделили врховно командовање Војском. Уместо тога је остављено грађанима да тек сваке пете године на непосредним изборима уз све остало оцењују и одмеравају његову командну одговорност. Председник је чак ослобођен сваке обавезе да, на пример, редовно обавештава Скупштину о резултатима и трошковима свог командовања. Пошто му је дао право да аутономно поставља, унапређује и разрешава официре Војске, Устав је Скупштину лишио икаквог утицаја на састав командног и оперативног врха Војске. Овим су највиши представници грађана као носиоци уставотворне и законодавне власти ускраћени за могућност да председнику барем предоче своје мишљење о његовим изабраницима. Истини за вољу, уставописац јесте овластио Скупштину да покрене поступак за разрешење председника Републике уколико је он повредио Устав. Међутим, председник својим актима командовања не мора нужно нити директно да крши Устав. Његово одлуке, исто тако, могу бити и по правилу јесу засноване на закону. Он, упркос томе, може – па макар нехотично или из незнања, али и из политички мотивисаних разлога – да донесе погрешне и/или опасне одлуке, те да тиме нанесе штету Војсци и систему националне безбедности. На страну то што он не потпада под политичку одговорност, упркос чињеница да таквим актима може да угрози чак и опстанак и

деловање демократског поретка у Србији.

ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНЕ УРЕЂЕНОСТИ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ

Од носилаца власти у Србији, дабоме, зависи да ли ће уопште бити – а ако да, онда када и како – дорађивана и побољшавана постојећа правна правила. Уместо тога, они могу да се одреде за израду нових и другачијих правних решења у области безбедности. Ово тим пре уколико преточе у дело своје најаве о промени важећег и/или о доношењу новог Устава. Међутим, у том случају – а све док не буде постигнута већинска сагласност између грађана, као и између парламентарних партија – измене и унапређења датих правила могу бити блокирана или одложена. Као што, уосталом, претходна искуства упозоравају да овдашња власт речену потребу може лако да пренебрегне, те да, као и до сада, настави да само у изнудици и по диктату околности, односно по диктату својих потреба мења понекад и тек по нешто у важећим прописима.

Упркос овоме, избор пред којим се власт налази не би требало сводити на дилему „ИЛИ – ИЛИ“, односно на приступ по коме прво треба урадити једно (Устав), па тек онда друго (закон) или обрнуто. Чини се, уместо тога, да до жељеног побољшања у постојећим околностима једино може доћи ако се Скупштина и Влада приклоне „И – И“ солуцији, те одлуче да упоредо раде на новом Уставу и пратећим законима, а да за то време доследно преиспитају и унапређују затечена решења.

Разумно је, наиме, очекивати да ће власт тек током евентуалне дораде постојећих решења стећи уверљива сазнања о потреби да уставне и законске одредбе о сектору безбедности изведе по највишим демократским стандардима. Током ових побољшања исто би тако могла бити створена критична правна маса, која је потребна за неопозиво демократско устројавање сектора безбедности Србије. Да би до тога дошло, неопходно је пак да надлежни државни органи најпре и коначно сазнају да ли овдашњи актери безбедности и у којој мери поштују и примењују важеће прописе. Потом и да изврше темељиту анализу правне уређености области безбедности, те да открију и документују све њене мањкавости. Тек је на тим основама онда могуће израдити оствариви државни план за реформу постојећег законодавства, који би уз остало тачно утврдио носиоце, редослед и рокове за наложене промене. Свему томе треба пак да претходе јасна државна замисао и званична политичка одлука о природи, садржају, саставу, функционисању и сврхама система националне безбедности. А у склопу тога, и одлука о мисијама државних и недржавних пружалаца безбедности, те о њиховим надлежностима и овлашћењима, као и њиховој улози и месту, односно о међусобним односима у нареченом систему.

Пошто су у прва два дела овог текста, а током приказа и критичке анализе, већ предочени налази и аргументи који иду у прилог корените измене или обимне дораде регула о сектору безбедности Србије, предлози који следе неће бити посебно образлагани и документовани. Уместо тога, биће само предочен списак најважнијих и ургентних захвата. Имаће се при томе на уму потреба да се том згодом надасве осигура то да

закони и подзаконска акта верно и доследно изражавају и ближе разрађују демократска полазишта која су већ утврђена Уставом Републике Србије.

1. У случају евентуалне уставне ревизије, управљање системом националне безбедности требало би да буде нормативно разјашњено и унапређено, а законодавац обавезан да донесе закон којим би то ближе уредио.
2. Постојеће матичне законе о Војсци Србије и полицији требало би знатније ревидирати и освременити, нарочито у смеру обезбеђења нужних претпоставки за поштовање људских права и за владавину права. Ради тога би најпре из закона требало уклонити недоречености и „општа места“, прецизирати овлашћења Војске и полиције за задирање у људска права, као и поступке за заштиту тих права. Потом треба смањити обим дискреционих овлашћења, односно њиховим прецизнијим реулисањем унапредити стандарде за поступање и одговорност. У склопу тога треба сузити простор за подзаконско уређивање предметне материје. Као што је већ изложено, ова два закона могла би се разделити у више законских аката. Тако би, на пример, деловање Војне полиције могло да буде предмет посебног закона.
3. Одредбе Закона о одбрани које се односе на ванредно стање треба значајно унапредити, а претходно размотрити да ли је тим одредбама место у овом или у посебном закону.
4. Доношење закона о демократској цивилној контроли над читавим сектором безбедности једна је од неодложних потреба да би се ова контрола јасно и неспорно одвијала, као и да би њој били подвргнути сви извршни актери из овог сектора. С тим у вези, законима би требало створити и осигурати додатне претпоставке за надзор јавности над сектором безбедности.
5. Положај појединих интерних и спољних надзорних органа требало би законски учинити неспорним како би они успешније функционисали.
6. Закон о БИА требало би што пре заменити новим законом. Том приликом би ваљало размотрити и идеју о целовитом уређењу мисије и делокруга свих служби безбедности, као и идеју о евентуалном спајању ВБА и ВОА. У склопу тога треба размотрити и идеју о стварању посебне владине агенције, која би једина поседовала технику за примену специјалних истражних поступака и која би по налогу суда пружала ту врсту услуга садашњим службама безбедности.
7. Систем специјалних истражних техника треба нормативно уједначити за све овлашћене субјекте и целовито правно уредити на начин који би изазивао што мање дилема приликом примене и надзора примене.
8. Законско регулисање приватног сектора безбедности, било у једном било у два посебна закона (тј. посебно делатности физичког и техничког обезбеђења лица и имовине, а посебно тзв. детективска делатности), још један је од дуго ишчекиваних корака законодавца. За разлику од свих земаља у окружењу, једино у Републици

Србији ова област није уређена законом.

9. Доношење закона који би омогућио отварање досијеа који су вођени о грађанима из политичких и идеолошких разлога, па коначно треба решити овај проблем који с времена на време бива актуелизован.
10. Подзаконску регулативну из области безбедности треба подвргнути озбиљној ревизији и унапредити је, а праксу доношења интерних аката поверљиве природе законом свести на најмању и неопходну меру.

Прилог 1: Попис правних извора

- „Устав Републике Србије“ (Сл. гласник РС, бр. 98/06)
- „Закон о Народној скупштини“ (Сл. гласник РС, бр. 9/10)
- „Пословник Народне скупштине“ (Сл. гласник РС, бр. 52/10)
- „Закон о председнику Републике“ (Сл. гласник РС, бр. 111/07)
- „Закон о Влади“ (Сл. гласник РС, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 72/12)
- „Закон о Заштитнику грађана“ (Сл. гласник РС, бр. 79/05, 54/07)
- „Закон о Војсци Србије“ (Сл. гласник РС, бр. 116/07 и 88/09)
- „Закон о полицији“ (Сл. гласник РС, бр. 101/05, 63/09 – УС и 92/11)
- „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије“ (Сл. гласник РС, бр. 116/07 и 72/12).
- „Закон о Безбедносно-информативној агенцији“ (Сл. гласник РС, бр. 42/02, 111/09)
- „Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији“ (Сл. гласник РС, бр. 88/09, 55/12 – УС и 17/13)
- „Закон о одбрани“ (Сл. гласник РС, бр. 116/07 и 88/09)
- „Закон о цивилној служби“ (Сл. гласник РС, бр. 88/09)
- „Закон о војној, радној и материјалној обавези“ (Сл. гласник РС, бр. 88/09)
- „Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије“ (Сл. гласник РС, бр. 88/2009)
- „Закон о ванредним ситуацијама“ (Сл. гласник РС, бр. 111/2009)
- „Законик о кривичном поступку“ (Сл. гласник РС, бр. 72/11)
- „Закон о прекршајима“ (Сл. гласник РС, бр. 101/05, 116/08)
- „Закон о комуналној полицији“ (Сл. гласник РС, бр. 51/09)
- „Закон о електронској комуникацији“ (Сл. гласник РС, бр. 44/10)
- „Закон о заштити података о личности“ (Сл. гласник РС, бр. 97/08, 104/09)
- „Закон о тајности података“ (Сл. гласник РС, бр. 104/09)
- „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја“ (Сл. гласник РС, 120/04, 54/07, 104/09, 36/10)
- „Закон о министарствима“ (Сл. гласник РС, бр. 72/12)
- „Закон о државној управи“ (Сл. гласник РС, бр. 79/05, 101/07, 95/10)
- „Закон о државним службеницима“ (Сл. гласник РС, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09)
- „Закон о општем управном поступку“ (Сл. лист СРЈ, бр. 33/97, 31/01 и Сл. гласник РС,

бр. 30/10)

„Закон о буџетском систему“ (Сл. гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11)

„Закон о јавним набавкама“ (Сл. гласник РС бр. 124/2012)

„Царински закон“ (Сл. гласник РС бр. 18/2010)

„Закон о пореском поступку и администрацији“ (Сл. гласник РС бр. 80/02, 84/02 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр. и 93/12.)

„Закон о извршењу кривичних санкција“ (Сл. гласник РС бр. 85/2005, 72/2009 и 31/2011)

