SISTEM BEZBEDNOSTI REPUBLIKE SRBIJE:

USTAVNE DIMENZIJE

BOGOLJUB MILOSAVLJEVIĆ

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

BCBP

Bogoljub Milosavljević

SISTEM BEZBEDNOSTI REPUBLIKE SRBIJE: USTAVNE DIMENZIJE

BEOGRAD

2018

SISTEM BEZBEDNOSTI REPUBLIKE SRBIJE: USTAVNE DIMENZIJE

IZDAVAČ

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
Telefon: 011 3287 226
E-mail: office@bezbednost.org
www.bezbednost.org

AUTOR

Prof. dr Bogoljub Milosavljević

LEKTURA

Tatjana Hadžić Jovović

DIZAJN I PRELOM

Ivica Milosavljević, DTP design studio

ŠTAMPARIJA

Unagraf

TIRAŽ

100

ISBN

978-86-6237-159-1

Beograd, mart 2018.

CIP

- Каталогизација у публикацији -

Народна библиотека Србије, Београд

340.134:351.86(497.11)

340.134:351.74/.75(497.11)

МИЛОСАВЉЕВИЋ, Богољуб, 1956-

Sistem bezbednosti Republike Srbije : ustavne dimenzije / Bogoljub Milosavljević. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018 (Beograd : Unagraf). - 22 str. ; 30 cm

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-159-1

a) Безбедносни сектор - Србија

COBISS.SR-ID 262458124

1. SADRŽINA I MANJKAVOSTI POSTOJEĆIH USTAVNIH REŠENJA

Ustav Republike Srbije od 2006. godine (dalje: Ustav RS) uređuje određeni broj pitanja u vezi sa sistemom bezbednosti Republike Srbije, ali ne daje određenje svih elemenata tog sistema, niti nudi pouzdane pretpostavke za zaključivanje o tome šta predstavlja sistem bezbednosti u organizacionom i funkcionalnom smislu, ko njime upravlja i kako to čini, kao ni na koji se način ostvaruju demokratska i civilna kontrola i javni nadzor nad akterima ovog sistema. Ustavni tekst ni ne koristi pojam „sistem bezbednosti", za razliku od brojnih drugih sistema koje imenuje (na primer, monetarni, bankarski, devizni i carinski sistem; sistem kreditnih odnosa sa inostranstvom; poreski sistem; sistem javnih službi i drugi).[1] Autori ustavnog teksta nisu, dakle, sistem bezbednosti ni shvatali kao sistem ili iz nekog drugog razloga nisu hteli da ga tako označe. Istu sudbinu je u ustavnom tekstu imao i pojam „sistem odbrane", koji se takođe ne pominje.

Pojam „sistem bezbednosti Republike Srbije" koristi se u ovom tekstu kao sinonim pojma „sistem nacionalne bezbednosti", u značenju koje ovom drugom pojmu daje Strategija nacionalne bezbednosti, usvojena 2009. godine.[2] Prema tom dokumentu, sistem nacionalne bezbednosti je „normativno, strukturno i funkcionalno uređena celina elemenata čijom se delatnošću ostvaruje zaštita nacionalnih interesa Republike Srbije"[3]. Ovaj pojam obuhvata kako bezbednost Republike Srbije, tako i bezbednost njenih građana. S tim u vezi, Ustav RS koristi neujednačenu terminologiju („bezbednost Republike Srbije", „odbrana i bezbednost Republike Srbije i njenih građana", „nacionalna bezbednost"), o čemu će biti reči u daljem tekstu prilikom osvrta na pojedina ustavna rešenja.

Generalno, u Ustavu RS je nešto detaljnije (mada ne i potpuno) uređena Vojska Srbije, dok se u vezi sa službama bezbednosti uređuje samo to da ih nadzire Narodna skupština, a u vezi sa polici-

1 Svi navedeni primeri su iz člana 97. Ustava. Inače, u pojedinim slučajevima oznaka „sistema" pripisana je i nekim drugim pojmovnim skupinama za koje se teško može reći da predstavljaju sistem (na primer, „sistem obavljanja pojedinih privrednih i drugih delatnosti" u tački 6, člana 97; ili „sistem prelaska granice i kontrole prometa robe, usluga i putničkog saobraćaja preko granice" u tački 5. istog člana). Ovde je reč o pravnim režimima, a ne o sistemima.

2 *Službeni glasnik RS*, broj 88/09.

3 Strategija pristupa određivanju elemenata sistema nacionalne bezbednosti holistički, koristeći pritom nedovoljno adekvatnu terminologiju. Upravljački deo sistema označava kao „sistem nacionalne bezbednosti u širem smislu", svrstavajući u njegove elemente državne organe sve tri grane vlasti (Narodnu skupštinu, predsednika Republike, Vladu i sudove) i dodajući tim organima tužilaštva (koja ne pripadaju ovom skupu organa) i Savet za nacionalnu bezbednost (telo koje Ustav ne poznaje). Izvršni deo sistema označava se kao „sistem nacionalne bezbednosti u užem smislu" i on se sastoji od sistema odbrane, snaga ministarstva unutrašnjih poslova i bezbednosno-obaveštajnog sistema (stalni elementi), kao i od privremeno formiranih organa i koordinacionih tela za pojedine krize (povremeni ili *ad hoc* elementi). Uz to, kao dodatni elementi sistema označavaju se i različiti subjekti „koji obavljaju pojedine poslove nacionalne bezbednosti", i to: organi državne uprave, institucije pravosuđa, obrazovanja, nauke i zaštite životne sredine, Zaštitnik građana, organi jedinica lokalne samouprave, privatno obezbeđenje, organizacije civilnog društva, mediji, pravna lica i građani.

jom jedino to da njeni pripadnici (kao ni pripadnici Vojske Srbije) ne mogu biti članovi političkih stranaka. Savet za nacionalnu bezbednost nije predmet ustavnog regulisanja, a nadležnosti najviših organa vlasti u upravljanju sistemom bezbednosti samo su delimično regulisane. Od strateških dokumenata, Ustav RS imenuje samo strategiju odbrane, a jedino za Vojsku Srbije utvrđuje da se nalazi pod demokratskom i civilnom kontrolom. Sledi detaljnija analiza ustavnih odredaba o bezbednosti.

Skupinu odredaba Ustava RS koje se neposredno[4] tiču sistema bezbednosti mogli bismo grupisati prema sadržini tih odredaba na: (1) odredbe o nadležnostima Republike Srbije i drugih nivoa vlasti u oblasti bezbednosti; (2) odredbe o nadležnostima Narodne skupštine i predsednika Republike; (3) odredbe o Vojsci Srbije; (4) odredbe o ograničenjima pojedinih ljudskih prava u interesu bezbednosti i (5) odredbe o ratnom i vanrednom stanju.

(1) Republika Srbija, prema članu 97. Ustava, uređuje i obezbeđuje „suverenost, nezavisnost, teritorijalnu celovitost i bezbednost Republike Srbije, njen međunarodni položaj i odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama" (tačka 2), kao i „odbranu i bezbednost Republike Srbije i njenih građana; mere za slučaj vanrednog stanja" (tačka 4). U istom članu, koji utvrđuje nadležnosti Republike Srbije, navedena su i neka od drugih pitanja, koja spadaju u sistem bezbednosti u užem ili širem smislu, odnosno koja čine zaštitne objekte tog sistema: zaštita sloboda i prava građana; odgovornost i sankcije za povredu sloboda i prava građana; granični režim; položaj stranaca; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; proizvodnja, promet i prevoz oružja, otrovnih, zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija; režim i bezbednost u svim vrstama saobraćaja i dr. U ovim odredbama mogu se uočiti nedoslednosti zbog različitog stepena konkretizacije pojedinih pitanja, kao i zbog dupliranog korišćenja sintagme „bezbednost Republike Srbije" u tačkama 2. i 4. Međutim, u tački 4. se značenje „bezbednosti Republike Srbije" nepotrebno jezički sužava na bezbednost države uvođenjem užih pojmova „odbrana Republike Srbije" i „bezbednost građana Republike Srbije", koji se koriste uz pojam „bezbednost Republike Srbije", čime se bezbednost raščlanjuje na tri sastojka tog pojma.

Kada je reč o nadležnostima drugih nivoa vlasti u sistemu bezbednosti, jedino se eksplicitno utvrđuje da se opštine, tj. jedinice lokalne samouprave „preko svojih organa, u skladu sa zakonom" staraju o zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda (član 190, stav 1, tačka 6). Drugih nadležnosti ovog nivoa vlasti u sistemu bezbednosti nema, a Ustav RS ne predviđa ni nadležnosti pokrajinskog nivoa vlasti, kao što ne govori ni o ulozi drugih nedržavnih subjekata u sistemu bezbednosti, iz čega bi sledilo da je sistem bezbednosti u ustavnom smislu koncipiran kao centralizovan i etatistički sistem.

(2) Pored svojih zakonodavnih, nadzornih, budžetskih i drugih nadležnosti koje se odnose i na sistem bezbednosti, Narodna skupština ima sledeće posebne nadležnosti u ovom sistemu: odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje, nadzire rad službi bezbednosti i usvaja strategiju odbrane (član 99, stav 1, tač. 5, 6. i 9), i odlučuje o upotrebi Vojske Srbije van granica Republike Srbije (član 140). Očigledan je nedostatak posebnih ustavnih ovlašćenja za skupštin-

4 Rečju „neposredno" želi se podvući da se ovde razmatraju samo one ustavne odredbe koje direktno tangiraju neki od aspekata sistema bezbednosti. Time se nipošto ne negira činjenica da se na isti sistem odnose i brojne druge ustavne odredbe o organizaciji vlasti, kao i sve odredbe o ljudskim pravima.

ski nadzor nad radom drugih bezbednosnih organa (Vojske Srbije i policije), kao i za usvajanje strateškog dokumenta o nacionalnoj bezbednosti (koji je hijerarhijski viši dokument od strategije odbrane). Konkretizacija nadležnosti Narodne skupštine u sistemu odbrane izvršena je u Zakonu o odbrani[5], a Zakonom o Vojsci Srbije[6] utvrđeno je da Narodna skupština vrši civilnu i demokratsku kontrolu nad Vojskom „u skladu sa svojim nadležnostima". Nadzorna ovlašćenja Narodne skupštine u kontroli rada službi bezbednosti detaljno su uređena Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije[7], a Zakonom o policiji[8] njena ovlašćenja u kontroli rada Ministarstva unutrašnjih poslova.[9]

Posebne nadležnosti Vlade u sistemu bezbednosti nisu utvrđene u Ustavu, tako da se na ovaj sistem odnose one nadležnosti Vlade koje ona inače ima kao nosilac izvršne vlasti. U domenu odbrane, Zakon o odbrani precizira nadležnosti Vlade (član 12. Zakona). Vlada postavlja direktora policije i direktora i zamenika direktora Bezbednosno-informativne agencije, kao i direktora i zamenika direktora Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije ukoliko je reč o civilnom licu.[10]

U ustavnom popisu nadležnosti predsednika Republike nalazi se i odredba prema kojoj on, u skladu sa zakonom, komanduje Vojskom Srbije i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije (član 112, stav 2). Pošto Savet za nacionalnu bezbednost nije ustavna kategorija, to u Ustavu nema odredaba o ulozi koju predsednik Republike ima u ovom telu. Dimenzije nadležnosti predsednika Republike u komandovanju Vojskom određene su Zakonom o Vojsci Srbije (član 17), a njegova nadležnost za postavljenja, unapređenja i razrešenja oficira Vojske Srbije ograničena je na oficire sa činom generala, uključujući u to i načelnika Generalštaba Vojske Srbije. Njegove nadležnosti u sistemu odbrane precizira Zakon o odbrani u članu 11. Takođe, predsednik Republike postavlja direktora i zamenika direktora Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije ako je reč o vojnom licu.[11] Posebna odgovornost predsednika za komandovanje Vojskom nije utvrđena.

(3) Poseban odeljak Ustava o Vojsci Srbije sadrži tri člana (139–141). Prvim od njih se određuje glavna misija Vojske (odbrana zemlje od oružanog ugrožavanja spolja), kao i to da ona „izvršava druge misije i zadatke, u skladu sa Ustavom, zakonom i principima međunarodnog prava koji

5 *Službeni glasnik RS*, br. 116/07, 88/09, 88/09 – drugi zakon, 104/09 – drugi zakon, 10/15.
6 *Službeni glasnik RS*, br. 116/07, 88/09, 101/10 – drugi zakon, 10/15, 88/15 – odluka US.
7 *Službeni glasnik RS*, br. 116/07, 72/12.
8 *Službeni glasnik RS*, broj 6/16.
9 Strategija nacionalne bezbednosti daje sledeći opis uloge Narodne skupštine u upravljanju sistemom nacionalne bezbednosti: odlučuje o ratu i miru; donosi zakone i druge opšte akte u oblasti nacionalne bezbednosti; nadzire rad Vlade i, preko osvojih odbora, ostvaruje nadzor i civilnu demokratsku kontrolu nad sistemom nacionalne bezbednosti.
10 Prema Strategiji nacionalne bezbednosti, Vlada u upravljanju sistemom nacionalne bezbednosti: usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u domenu nacionalne bezbednosti; predlaže i realizuje politiku nacionalne bezbednosti; usmerava i usklađuje funkcionisanje sistema nacionalne bezbednosti; obezbeđuje materijalna i finansijska sredstva za potrebe sistema nacionalne bezbednosti; upravlja delatnošću državnih organa, organa državne uprave, ustanova i pravnih lica u oblasti ostvarivanja nacionalne bezbednosti i obezbeđuje realizaciju međunarodnih ugovora i sporazuma u oblasti nacionalne bezbednosti.
11 Prema Strategiji nacionalne bezbednosti, predsednik Republike u upravljanju sistemom nacionalne bezbednosti: predsedava Savetom za nacionalnu bezbednost i komanduje Vojskom Srbije u skladu sa Ustavom i zakonom; ukazuje na određena pitanja i probleme iz domena nacionalne bezbednosti; pokreće njihovo rešavanje i donosi akte iz svoje nadležnosti.

regulišu upotrebu sile". Naredni član odnosi se na jednu od drugih misija – na upotrebu Vojske van granica Republike Srbije i njime se takva upotreba izričito uslovljava prethodnom odlukom Narodne skupštine. Treći član saopštava da je Vojska pod demokratskom i civilnom kontrolom i da se o Vojsci donosi zakon. Na nju se odnose i pomenute odredbe o nadležnostima predsednika Republike za komandovanje Vojskom i postavljenje, unapređenje i razrešenje oficira Vojske Srbije, te odredbe člana 45. Ustava o pravu na prigovor savesti, kao i odredba stava 4, člana 26. Ustava, prema kojoj se ne smatra prinudnim radom služba lica na vojnoj službi (kao ni rad ili služba za vreme ratnog ili vanrednog stanja u skladu sa merama propisanim prilikom proglašenja ratnog ili vanrednog stanja).

Nepotpunost navedenih rešenja ogleda se, pre svega, u tome što je zakonu prepušteno da uredi druge misije i zadatke Vojske, kao i u tome što izostaju odredbe o političkoj neutralnosti Vojske i već pomenutoj odgovornosti za komandovanje Vojskom.

(4) U interesu nacionalne bezbednosti, odnosno radi zaštite nacionalne bezbednosti, mogu se ograničiti: pravo na pravično suđenje (član 32, stav 3); tajnost pisama i drugih sredstava opštenja (član 41, stav 2); pravo na zaštitu podataka o ličnosti (član 42, stav 3); sloboda mišljenja i izražavanja (član 46, stav 2); sloboda okupljanja (član 54, stav 4) i sloboda preduzetništva (član 83, stav 2). Terminologija koja se koristi nije ujednačena: u prvom slučaju (član 32, stav 3) formulacija glasi – „radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti", u naredna četiri – „radi zaštite bezbednosti Republike Srbije" i u poslednjem (član 83, stav 2) glasi – „radi bezbednosti Republike Srbije". Za razliku od toga, u odgovarajućim odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 6, 8, 10. i 11) formulacija je uvek ista i glasi – „u interesu nacionalne bezbednosti".

Pored nacionalne bezbednosti, kao razlozi za ograničavanje pojedinih ljudskih prava utvrđeni su: „javna bezbednost i javni red" (član 43, stav 4 i član 44, stav 3); „javni red" (član 32, stav 3); „javni red i mir" (član 39, stav 2); „odbrana Republike Srbije" (član 39, stav 2); „otklanjanje neposredne i ozbiljne opasnosti za ljude i imovinu" (član 40, stav 3); „sprečavanje pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta" (član 50, stav 3); i „delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka" (član 55, stav 4). I ovde bi, barem u većini slučajeva, bilo korisno terminološko ujednačavanje (posebno, „javni red" i „javni red i mir"), a naročito usaglašavanje sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: EKLJP).[12]

Kao što je već napomenuto, pripadnicima policije i pripadnicima Vojske Srbije ograničena je sloboda udruživanja tako što im je propisana zabrana članstva u političkim strankama (član 55, stav 5). U ovom slučaju je svrha ograničenja prava drugačija i nalazi se u nužnom preduslovu za obezbeđenje njihove nepristrasnosti i depolitizacije. Mada to nije utvrđeno Ustavom, zakonima o službama bezbednosti propisano je i da pripadnici ovih službi ne mogu biti članovi političkih

12 Kao razlog za ograničavanje slobode misli, savesti i veroispovesti naš Ustav navodi „javnu bezbednost i javni red" (član 43, stav 4), a EKLJP „javnu bezbednost" (član 9); sloboda kretanja može se po Ustavu ograničiti zbog „javnog reda i mira" i „odbrane Republike Srbije", ali ne i zbog nacionalne bezbednosti (član 39, stav 2), a prema EKLJP-u zbog „javne bezbednosti", „očuvanja javnog poretka" i „nacionalne bezbednosti" (član 2 Protokola 4 uz EKLJP); pravo na nepovredivost stana može se po Ustavu ograničiti zbog „otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti za ljude i imovinu" (član 40, stav 3), a prema EKLJP-u zbog „javne bezbednosti" (član 8) itd.

stranaka. Isti član Ustava u stavu 3. ograničava slobodu udruživanja zabranom osnivanja tajnih i paravojnih udruženja.

(5) Odredbe o ratnom i vanrednom stanju (čl. 200, 201. i 202, kao i član 99, stav 1, tačka 5) uređuju nadležnost za proglašenje tih stanja, mogućnost propisivanja odstupanja od ljudskih prava i naknadnu kontrolu nad merama, odnosno uredbama donetim za vreme ratnog i vanrednog stanja. Prema osnovnom rešenju, Narodna skupština odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje, a kada ona nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju ratnog i odluku o proglašenju vanrednog stanja donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade. Kao pretpostavka za proglašenje vanrednog stanja utvrđena je situacija u kojoj „javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana", dok u slučaju proglašenja ratnog stanja nema posebno utvrđene pretpostavke (kakva bi bila, na primer, agresija, odnosno oružani napad ili objava rata). Vanredno stanje može trajati najduže 90 dana, uz mogućnost produženja za još 90 dana.

Odstupanja od ljudskih prava moguća su samo u pogledu onih ljudskih prava koja nisu Ustavom izuzeta kao ona koja su neprikosnovena i koja se ne mogu derogirati u ratnom i vanrednom stanju (a koju su enumerisana u stavu 4. člana 202). Međutim, odstupanja su, prema stavu 1. istog člana, moguća „samo u obimu u kojem je to neophodno", što predstavlja nedovoljno preciznu formulaciju, koja se može široko tumačiti. U tom smislu je bolja formulacija iz člana 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja glasi „u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije", na što je ukazala Venecijanska komisija u svom mišljenu o Ustavu RS, uz dodatak da su listi neprikosnovenih prava mogla biti priključena i prava iz čl. 33, 44. i 65. Ustava.[13] Pored toga, ne deluje opravdanim razlikovanje između (1) rešenja po kome mere odstupanja od ljudskih prava u vanrednom stanju propisuje Vlada svojom uredbom, uz supotpis predsednika Republike (član 200, stav 6) i (2) rešenja po kome mere odstupanja od ljudskih prava u ratnom stanju zajedno utvrđuju predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade. Konačno, nije Ustavom propisano da se o vanrednom stanju donosi zakon, pa je tako ova materija uređena Zakonom o odbrani, što se ne čini kao rešenje koje bi se moglo braniti valjanim argumentima, prvenstveno zbog jasnih razlika između koncepta i sistema odbrane, na jednoj, i vanrednog stanja, na drugoj strani.

2. GENEZA USTAVNIH REŠENJA: OD SOCIJALISTIČKIH USTAVA DO USTAVA RS

Budući da je na prostoru Republike Srbije u relativno kratkom vremenskom periodu promenjeno nekoliko ustavnih uređenja, moglo bi biti od interesa da se istraže eventualne podudarnosti i razlike između rešenja o sistemu bezbednosti u svim ustavima koji su bili na snazi i važećeg Ustava

13 *CDL-AD(2007)004 – Opinion on the Constitution of Serbia*, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session, Venice, 17–18 March 2007, paragraphs 97–98.

RS kako bi se: 1) utvrdilo postojanje ili nepostojanje određene tradicije u regulisanju ove materije ili uticaja ranijih ustavnih rešenja na aktuelna rešenja i 2) procenio stepen ostvarenog napretka u tome. U ovoj analizi biće razmotreni Ustav SFRJ iz 1974. godine i njemu podređeni Ustav SR Srbije iz iste godine, zatim Ustav RS iz 1990. godine, Ustav SRJ iz 1992. godine i Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora iz 2003. godine.

(1) Kao poslednji socijalistički najviši pravni akti, Ustav SFRJ iz 1974. godine (sa amandmanima I–XLIII) i Ustav SR Srbije iz iste godine (sa amandmanima I–XLIX)[14] sadrže brojne odredbe iz oblasti bezbednosti. S obzirom na to da je terminologija ovih ustava bitno drugačija od današnje, kao i da njihov pravni stil karakteriše „mnoštvo reči kojima se malo kaže", ovde su dati samo glavni elementi ustavnih rešenja. Osnovni pojmovi kojima ovi ustavi operišu su opštenarodna odbrana, društvena samozaštita, bezbednost zemlje, državna bezbednost i javna bezbednost. Nadležnost za uređivanje i pružanje bezbednosti raspodeljena je između federacije (primarna nadležnost) i republika (kao i pokrajina) koje su uređivale preostala pitanja u skladu sa sistemskim (saveznim) propisima, s tim što su pitanja vojske (JNA) spadala u isključivu federalnu nadležnost, a pitanja društvene samozaštite u republičku nadležnost. Vojna obaveza građana je opšta, a odbrana zemlje „neprikosnoveno i neotuđivo pravo i dužnost i čast svakog građanina". I učestvovanje u društvenoj samozaštiti predstavlja pravo i dužnost građanina. Potpisivanje ili priznavanje kapitulacije i okupacije se Ustavom zabranjuju.

Opštenarodna odbrana je definisana kao jedinstven sistem, a svoje uloge u odbrani imali su svi nivoi vlasti (društveno-političke zajednice), kao i sve organizacije (preduzeća, mesne zajednice) i svi građani (narodi, narodnosti, radni ljudi i građani). Na svim nivoima vlasti organizuju se saveti za odbranu i posebne stručne službe. Oružane snage sastoje se od JNA, kao savezne snage, i teritorijalne odbrane, kao snage federalnih jedinica. Oružane snage imaju dvojnu misiju: da brane zemlju (nezavisnost, suverenitet i teritorijalnu celokupnost) i da štite ustavni poredak (ustavom utvrđeno društveno uređenje). Skupština SFRJ odlučuje o ratu i miru. Pored ratnog stanja, bilo je definisano i stanje neposredne ratne opasnosti, dok se vanredno stanje nije našlo u Ustavu.

Ovaj Ustav uređuje ulogu šefa države u rukovođenju i komandovanju oružanim snagama i odbrani zemlje detaljnije nego svi noviji ustavi. Budući da je Ustav imao zadatak da reši i pitanje šefa države posle smrti Josipa Broza Tita, on pored funkcije predsednika Republike kao doživotne Titove funkcije, uređuje i funkcije Predsedništva SFRJ, kao kolektivnog šefa države, koje je te funkcije u punom kapacitetu obavljalo posle Titove smrti. Predsednik Republike je predsednik Predsedništva SFRJ, vrhovni komandant oružanih snaga i predsednik Saveta za narodnu odbranu, koji se osnivao pri Predsedništvu SFRJ.[15] On rukovodi i komanduje oružanim snagama, utvrđuje osnove planova za odbranu zemlje i plan upotrebe oružanih snaga u ratu, naređuje upotrebu tih snaga u miru, postavlja, unapređuje i razrešava generale i admirale, a pojedine poslove rukovođenja i komandovanja može preneti na saveznog sekretara za narodnu odbranu, koji mu onda odgovara

14 *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije sa amandmanima I do XLVIII i ustavnim zakonima za sprovođenje Ustava i amandmana I do XLVII*. Priredili: Zečar, S., Nenadić, B. i Šabić, R. Beograd: NIU Službeni list SFRJ, 1991; *Ustav Socijalističke Republike Srbije sa ustavnim amandmanima I–XLIX*. Priredili: Milosavljević, B. i Kutlešić, V. Beograd: IRO Službeni glasnik SR Srbije, 1989.

15 Savet za narodnu odbranu, prema članu 331. Ustava SFRJ, imao je prevashodno savetodavnu ulogu, a njegov sastav, organizacija i delokrug bili su regulisani saveznim zakonom.

za vršenje prenetih poslova. Takođe, on utvrđuje postojanje neposredne ratne opasnosti, naređuje opštu i delimičnu mobilizaciju i, ako Skupština SFRJ i Predsedništvo SFRJ nisu u mogućnosti da se sastanu, proglašava ratno stanje i donosi uredbe sa zakonskom snagom u ratnom stanju i stanju neposredne ratne opasnosti.[16]

Predsedništvo SFRJ bilo je definisano kao najviši organ rukovođenja i komandovanja oružanim snagama u ratu i miru, a njegov predsedavajući preuzeo je ulogu vrhovnog komandanta posle Titove smrti. Ostale nadležnosti ovog organa bile su opisane kao i kod predsednika Republike, s tim što je on imao nadležnost i da razmatra stanje u oblasti državne bezbednosti (zaštite ustavom utvrđenog poretka) i da, povodom toga, zauzima stavove i daje inicijative za preduzimanje mera i usklađivanje delovanja nadležnih organa. I ono je moglo da određene poslove rukovođenja i komandovanja oružanim snagama prenosi na saveznog sekretara za narodnu odbranu i da njemu uputi svoje delegate kako bi pratili izvršavanje tih poslova.

U odnosu na izložena rešenja, Ustav SR Srbije iz 1974. godine konkretizovao je republičke nadležnosti u oblasti bezbednosti, ali je imao i nekoliko inovativnih rešenja, od kojih se ovde izdvaja rešenje o državnoj bezbednosti. Prema Amandmanu XXXIII od 1989. godine, SR Srbija uređuje zaštitu ustavom utvrđenog poretka (državna bezbednost) od interesa za republiku kao celinu[17] u skladu sa Ustavom SFRJ i obezbeđuje usklađivanje rada službi državne bezbednosti, te vrši političku kontrolu zakonitosti obavljanja poslova tih službi. Mada je predmet kontrole zakonitost rada službi, ta kontrola se ipak ne ostvaruje pravnim (sudskim) sredstvima, već političkim sredstvima i merilima.

(2) Ustav Republike Srbije iz 1990. godine[18] donet je u vreme duboke krize funkcionisanja države SFRJ i jasno ispoljenih znakova njenog mogućeg raspada, sa osnovnom idejom da obezbedi zaštitu interesa Republike Srbije od eventualnog narušavanja njene pozicije aktima organa SFRJ i drugih republika. Stoga, on priznaje primat saveznog ustava, ali i uređuje niz pitanja koja su tipična za ustave suverenih država. Otud se u ovom Ustavu, izuzev pitanja vojske, uređuju sva ostala bitna pitanja iz oblasti bezbednosti, uključujući u to i pitanje odlučivanja o ratu i miru i o upotrebi oružanih snaga.

To je, najpre, vidljivo iz popisa republičkih nadležnosti, koje obuhvataju uređivanje i obezbeđivanje „suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celokupnosti Republike Srbije...” (član 72, stav 1, tačka 1), kao i „odbrane i bezbednosti Republike Srbije i njenih građana; mere za slučaj vanrednog stanja” (isti član i stav, tačka 3). Kao što se može videti, formulacija iz tačke 3. doslovno je preuzeta u Ustavu iz 2006. godine, a formulacija iz tačke 1. uz dopunu (tač. 1. i 4. člana 97).[19] Novinu predstavlja uvođenje pojma „vanredno stanje”, uz koje se uređuju „neposredna ratna opasnost” i „ratno stanje”. O ratu i miru odlučuje Narodna skupština i ona proglašava sva tri stanja.

16 Uredbama sa zakonskom snagom mogla su se uređivati pitanja iz nadležnosti Skupštine SFRJ, kao i utvrditi odstupanja od pojedinih prava i sloboda. Lista prava i sloboda je bila relativno kratka, a uz prava i slobode Ustav je utvrđivao veliki broj dužnosti „čoveka i građanina”.

17 Formulaciju „od interesa za republiku kao celinu” treba shvatiti u kontekstu odnosa između republičkog nivoa vlasti i vlasti autonomnih pokrajina, odnosno tako da se uređivanje odnosi i na teritoriju pokrajina.

18 *Ustavi Savezne Republike Jugoslavije, Republike Srbije i Republike Crne Gore*. Priredili: Milosavljević, B. i Kutlešić, V. Beograd: Službeni glasnik, 1995.

19 Dopuna u tački 1. člana 97. odnosi se na unošenje reči „bezbednost” pre reči „Republike Srbije”.

Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, predsednik Republike, po pribavljenom mišljenju premijera, proglašava ratno stanje i utvrđuje postojanje neposredne ratne opasnosti. U takvim stanjima on donosi i akte o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, a to čini po svojoj inicijativi ili na predlog Vlade. Takvim aktima mogu se ograničiti pojedine slobode i prava i izmeniti organizacija, sastav i ovlašćenja vlade i ministarstava, sudova i javnih tužilaštava. Za razliku od toga, predsednik Republike proglašava vanredno stanje na predlog Vlade (kad su na delu teritorije ugroženi bezbednost Republike, slobode i prava ili rad državnih organa) i donosi akte za preduzimanje mera koje takve okolnosti iziskuju, u skladu s Ustavom i zakonom.[20] On rukovodi oružanim snagama u miru i ratu i narodnim otporom u ratu, naređuje opštu i delimičnu mobilizaciju i organizuje pripreme za odbranu u skladu sa zakonom.

Preostale odredbe ovog Ustava u oblasti bezbednosti jesu odredba o zabrani potpisivanja ili priznavanja kapitulacije i okupacije i odredba prema kojoj je odbrana zemlje pravo i dužnost građana.

(3) Ustav SRJ iz 1992. godine, kojim je oblikovana dvočlana federacija Srbije i Crne Gore, utvrđuje nadležnosti saveznih organa u oblasti odbrane i bezbednosti, dok su njene članice nadležne u onim pitanjima koja nisu prenele na saveznu nadležnost. Osnovna pitanja koja u oblasti bezbednosti uređuje jesu: odlučivanje o ratu i miru, te o proglašenju ratnog stanja, stanja neposredne ratne opasnosti i vanrednog stanja (nisu propisani uslovi za proglašenje ovih stanja), komandovanje oružanim snagama i uređenje Vojske Jugoslavije (VJ).

Savezna skupština odlučuje o ratu i miru, i proglašava ratno stanje, stanje neposredne ratne opasnosti i vanredno stanje. Kada ona nije u mogućnosti da se sastane, Savezna vlada proglašava nastupanje neposredne ratne opasnosti, ratno stanje ili vanredno stanje, pošto sasluša mišljenje predsednika SRJ i predsednika oba veća Savezne skupštine. Ona u istoj situaciji (kada Savezna skupština nije u mogućnosti da se sastane) donosi akte o pitanjima iz nadležnosti Skupštine, pošto sasluša mišljenje predsednika oba veća Skupštine. Tim aktima mogu se ograničiti pojedine slobode i prava, osim pobrojanih neprikosnovenih sloboda i prava (svega devet sloboda i prava).

Odredbe o VJ obuhvataju članove 133–138. Misija VJ jeste da brani suverenost, teritoriju, nezavisnost i ustavni poredak (dvojna misija), a pored toga ona može biti „u službi međunarodne organizacije po odluci Savezne vlade". Ima stalni sastav (profesionalni vojnici i vojnici na odsluženju vojnog roka) i rezervni sastav, a u VJ mogu biti samo jugoslovenski državljani.[21] Vojna obaveza je opšta, a regrutima se priznaje prigovor savesti (da vojnu obavezu ispune bez oružja ili u civilnoj službi). Vojskom u ratu i miru komanduje predsednik SRJ, u skladu sa odlukama Vrhovnog saveta odbrane, a ovo telo čine predsednik SRJ, kao predsednik tog tela, i predsednici republika članica, kao članovi tog tela. Predsednik SRJ postavlja, unapređuje i razrešava oficire određene saveznim zakonom, kao i sudije vojnih sudova i vojne tužioce. Ti sudovi treba da budu nezavisni i da sude na osnovu saveznih zakona.

20 Povodom vanrednog stanja, proglašenog posle atentata na premijera Đinđića 12. marta 2003. godine, tadašnji vršilac dužnosti predsednika Republike je, donoseći pojedine akte o merama koje će se primenjivati u tom stanju, zanemario razliku između svojih ustavnih ovlašćenja u ratnom i vanrednom stanju, tj. zanemario da se samo u ratnom, a ne i u vanrednom stanju, mogu izmeniti organizacija i sastav vlade, ministarstava, sudova i javnih tužilaštava. „Odluka Ustavnog suda Srbije IU-93/2003 od 08. 4. 2004. godine" *Službeni glasnik RS*, broj 83/04.

21 Ovu odredbu treba shvatiti u kontekstu jugoslovenskog razdruživanja, odnosno u kontekstu činjenice da su u JNA bili i građani osamostaljenih republika, koji su u međuvremenu postali državljani novonastalih država.

(4) Ustavna povelja državne zajednice Srbije i Crne Gore (dalje: DZSCG) iz 2003. godine[22] pružila je, saglasno karakteru DZSCG, jedno skromnije uređenje oblasti bezbednosti, odnosno unela je u to uređenje jasne konfederalne elemente. Skupština SCG odlučuje o „vojnim pitanjima i odbrani" i o proglašenju i ukidanju ratnog ili vanrednog stanja, ali odluke o proglašenju i ukidanju tih stanja donosi uz prethodnu saglasnost skupština država članica. Savet ministara DZSCG može, ako Skupština DZSCG nije u mogućnosti da se sastane, propisati mere odstupanja od ljudskih prava i sloboda, osim od onih prava i sloboda koja su od toga izuzeta (a čiji je popis sada širi i obuhvata 14 prava i sloboda). Takva odstupanja propisuju se odlukom koju Savet ministara donosi uz saglasnost nadležnih organa država članica.[23]

Predsednik SCG je tek član Vrhovnog saveta odbrane, a ministar odbrane, koji je civilno lice, koordinira i sprovodi utvrđenu odbrambenu politiku i rukovodi Vojskom, u skladu sa zakonom i ovlašćenjima Vrhovnog saveta odbrane. On i predlaže tom telu kandidate za imenovanja i postavlja, unapređuje i razrešava dužnosti oficire.

Vojska SCG je pod demokratskom i civilnom kontrolom, a njen zadatak je odbrana Srbije i Crne Gore. Glavni strateški dokument u oblasti odbrane – Strategiju odbrane – donosi Skupština SCG. Vrhovni savet odbrane, koji čine predsednik SCG i predsednici država članica, jeste vrhovni komandant Vojske SCG i on odlučuje o njenoj upotrebi, a sve odluke donosi konsenzusom. Regruti služe vojni rok na teritoriji države članice čiji su državljani, a po svojoj volji mogu služiti i na teritoriji druge države članice. Regrutima se garantuje i pravo na prigovor savesti.

(5) Ni u jednom od analiziranih ustava nema sistematizovanog odeljka o bezbednosti. Mada se pojedina ustavna rešenja istih pitanja uglavnom međusobno razlikuju, a ređe podudaraju, ipak se može primetiti da postoji sličnost u pogledu kruga pitanja koja se uređuju, a u većini slučajeva i postupni napredak u njihovom osavremenjavanju. Ovaj načelni stav može se konkretizovati kratkim uporednim pregledom osnovnih rešenja.

(5.1) Ustavi SFRJ i SR Srbije iz 1974. godine imaju poglavlje o narodnoj odbrani, a Ustav SRJ poseban deo o Vojsci Jugoslavije, dok važeći Ustav RS ima odeljak o Vojsci Srbije.

(5.2) Po Ustavu SFRJ postoji Savet za narodnu odbranu, kao savetodavno telo šefa države, koji je vrhovni komandant oružanih snaga (sastavljenih od JNA i teritorijalne odbrane). Po Ustavu RS iz 1990. godine, predsednik Republike rukovodi oružanim snagama i narodnim otporom u ratu. Ustav SRJ uvodi Vrhovni savet odbrane, sastavljen od predsednika SRJ i predsednika republika članica, kao organ koji donosi odluke u skladu sa kojima Vojskom komanduje predsednik SRJ.[24] Vrhovni savet odbrane u DZSCG postaje vrhovni komandant Vojske SCG, dok se Ustav RS vraća rešenju prema kome je šef države vrhovni komandant Vojske Srbije. On sada predsedava Savetom za nacionalnu bezbednost, telom koje faktički ima savetodavnu ulogu, ali tu savetodavnu ulogu ne utvrđuju ni Ustav ni zakon.

22 *Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora: sa pratećim zakonskim dokumentima*. Priredio B. Milosavljević. Beograd: Službeni list Srbije i Crne Gore, 2003.

23 Član 6. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama.

24 Ovo rešenje o komandovanju vojskom iz Ustava SRJ poslužilo je kao model za važeći Ustav Crne Gore (2007), s tim što je naziv tela Savet za odbranu i bezbednost, a čine ga predsednici republike, skupštine i vlade.

(5.3) Ministru odbrane (saveznom sekretaru) po Ustavu SFRJ mogu se preneti pojedini poslovi rukovođenja i komandovanja oružanim snagama, a on je u ustavnoj praksi redovno oficir sa generalskim činom. Prema Ustavnoj povelji DZSCG, ministar odbrane postaje civilno lice, a Vojska se stavlja pod demokratsku i civilnu kontrolu. Ova kontrola je odrednica i važećeg Ustava RS, iz čega se izvodi pravilo da je ministar odbrane civilno lice iako to u ustavnom tekstu nije izričito propisano.

(5.4) Misija vojske je po ustavima iz 1974. i 1992. godine odbrana zemlje i zaštita, odnosno odbrana ustavnog poretka, s tim što ovaj drugi ustav tome dodaje i mogućnost da vojska bude „u službi međunarodne organizacije po odluci Savezne vlade". Povelja DZCG poznaje samo odbranu zemlje kao misiju vojske, a važeći Ustav odbranu zemlje od oružanog ugrožavanja spolja, druge misije i zadatke koji nisu imenovani, osim upotrebe vojske van granica po odluci Narodne skupštine. Strategiju odbrane uvodi Ustavna povelja DZSCG da bi to rešenje prihvatio i Ustav RS. Ustavi iz 1974. i Ustav RS iz 1990. godine utvrđuju zabranu potpisivanja i priznavanja kapitulacije, odnosno prihvatanja okupacije, koja se potom u ustavima ne nalazi. Dužnost odbrane zemlje (pravo i dužnost) poznaju ustavi iz 1974, Ustav RS iz 1990. i Ustav SRJ iz 1992. godine. Vojna obaveza je opšta po ustavima iz 1974, Ustavu SRJ i Ustavnoj povelji DZSCG. Pravo regruta na prigovor savesti priznaje se najpre u Ustavu SRJ iz 1992. godine, kao i u Ustavnoj povelji DZSCG, da bi ono u važećem Ustavu dobilo status ljudskog prava i bilo šire definisano, tako da se odnosi na vojnu obavezu i drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja.

(5.5) Odlučivanje o ratu i miru redovno je u nadležnosti parlamenta, s tim što Skupština SCG takvu odluku donosi uz prethodnu saglasnost skupština država članica. Pored ratnog stanja, ustavi SFRJ, RS iz 1990. godine i SRJ iz 1992. godine poznaju stanje neposredne ratne opasnosti, ali se taj pojam potom napušta. Pojam vanrednog stanja uvodi se najpre Ustavom RS iz 1990. godine. Proglašenje stanja neposredne ratne opasnosti i vanrednog stanja izvorno je u krugu nadležnosti parlamenta, a kada on nije u mogućnosti da se sastane, to ovlašćenje pripada egzekutivi. Po Ustavu SFRJ, ratno stanje i neposrednu ratnu opasnost proglašava Predsedništvo SFRJ, odnosno predsednik SFRJ, koji i donose uredbe sa zakonskom snagom u takvim stanjima. Srpski Ustav iz 1990. godine ovo pravo utvrđuje u korist predsednika Republike, čineći određene razlike između ratnog stanja i stanja neposredne ratne opasnosti, s jedne, i vanrednog stanja, s druge strane. Ustav SRJ daje ovo pravo Saveznoj vladi i utvrđuje od kojih se ljudskih prava ne može odstupiti. Ustavna povelja DZSCG ne sadrži rezervno rešenje ovog pitanja, tako da ratno ili vanredno stanje može proglasiti jedino Skupština DZSCG (uz pomenuti preduslov). Savetu ministara je ipak dato pravo da propiše odstupanja od ljudskih prava, uz saglasnost država članica.

(5.6) Kada je reč o službama bezbednosti, odnosno o nadzoru nad njihovim radom, analizirani ustavi uglavnom ne uređuju to pitanje. Izuzetak je odredba Ustava SFRJ, kojom se Predsedništvo SFRJ ovlašćuje da razmatra stanje državne bezbednosti i daje inicijative za usklađivanje delovanja nadležnih organa u toj oblasti, kao i odredba Ustava SR Srbije (Amandman XXXIII na Ustav iz 1974. godine), prema kojoj Srbija uređuje i obezbeđuje usmeravanje rada svojih službi bezbednosti i vrši političku kontrolu zakonitosti obavljanja njihovih poslova. Tek važeći Ustav RS institucionalizuje parlamentarni nadzor nad radom službi bezbednosti (s tim što se on zakonom uvodi od 2002. godine).

3. UPOREDNA USTAVNA REŠENJA KAO IZVORI IDEJA ZA BOLJI USTAVNI OKVIR O BEZBEDNOSTI

Uprkos različitim ustavnim tradicijama pojedinih zemalja, vremenu u kom su pojedini ustavi usvajani i različitim shvatanjima o tome šta iz oblasti bezbednosti treba da se nađe u ustavnom tekstu[25], uporedna analiza ustava pruža široke mogućnosti za izvođenje zaključaka o: 1) poželjnom obimu regulisanja, 2) standardnim (prosečnim) rešenjima i 3) rešenjima pojedinih pitanja koja se mogu vrednovati kao viši standardi i, stoga, kao „rešenja-modeli" ili uzori kojima bi trebalo težiti. Načelno, kao prikladnija za uzore mogu se smatrati rešenja iz ustava onih zemalja koje su prostorno bliže i koje dele slična iskustva iz prošlosti ili neguju slične vrednosti i ideale, a naročito ukoliko su udružene u nadnacionalne organizacije ili teže ka uspostavljanju tesne saradnje i integrativnim procesima. Kao analitička podloga za ovaj deo analize korišćeni su ustavi 50 zemalja, prvenstveno onih iz regionalnog okruženja i drugih zemalja članica Evropske unije, kao i ustavi vanevropskih tranzicionih i drugih država.[26]

Ključni nalazi uporedne analize značajni za unapređivanje rešenja Ustava RS u oblasti bezbednosti izlažu se dalje u okviru potpitanja o (1) zahvatu ustavnog regulisanja; (2) strateškim dokumentima; (3) nacionalnom savetu za bezbednost; (4) komandovanju vojskom; (5) misiji vojske i njenoj upotrebi van granica; (6) službama bezbednosti i policiji, i (7) ratnom, vanrednom i drugim stanjima nužde.[27]

(1) U poređenju sa Ustavom RS, većina analiziranih ustava ima nešto širi zahvat regulisanja oblasti bezbednosti, a iz tog zaključka se izdvajaju ustavi sa znatno širim zahvatom regulisanja, na jednoj, i oni koji imaju približno isti ili uži zahvat regulisanja, na drugoj strani. Grupi ustava sa nešto širim zahvatom regulisanja mogli bi, pored drugih, biti priključeni ustavi Crne Gore, Hrvatske, Makedonije, Albanije, Poljske, Belgije, Austrije, Nemačke i Kipra. Među ustavima sa približno istim zahvatom regulisanja bili bi ustavi Rumunije, Francuske i još nekih zemalja, a među onima sa užim zahvatom regulisanja ustavi SAD, Italije, Finske, Bugarske, Slovenije i nekih drugih zemalja. Konačno, znatno širi zahvat regulisanja postoji najpre u ustavima Mađarske, Portugalije, Kipra, Južnoafričke Republike, Brazila i Čilea.[28]

25 Oblast bezbednosti pripada delu ustava o organizaciji vlasti, koju ustavotvorci uređuju manje vezani međunarodnim pravom, dok su u uređivanju ljudskih prava kao drugog dela ustavne materije čvršće obavezani i ograničeni normama univerzalnih i regionalnih konvencija o ljudskim pravima. I u oblasti bezbednosti ih obavezuju principi međunarodnog prava o upotrebi sile, posebni međunarodni ugovori (o vojnim savezima i bezbednosnoj saradnji), kao i tzv. meko pravo u vidu standarda demokratskog društva u ovoj oblasti.

26 Istraživači Beogradskog centra za bezbednosnu politiku pripremili su 2017. godine pregled odredaba o bezbednosti iz ustava 50 evropskih i vanevropskih zemalja: *Constitutional provisions in the area of security: a comparative table. Organisation, command and democratic civilian control of the security sector, and states of exception: excerpts from 50 selected constitutions*. Beograd: BCBP, 2017.

27 Ustavna rešenja o civilnoj i demokratskoj kontroli predmet su posebne analize.

28 Ovoj grupi zemalja bi se mogao priključiti i ustav tzv. Republike Kosovo, koji ovde neće biti razmatran.

U poslednjoj grupi zemalja najobuhvatniji je Ustav Južnoafričke Republike (1996)[29], koji zaslužuje barem kraći osvrt. On uređuje sva ili barem većinu sistemskih pitanja u oblasti bezbednosti, odnosno uređuje osnove sistema bezbednosti u posebnom poglavlju „Bezbednosne službe" (čl. 198–210). Najpre se definišu vodeći principi nacionalne bezbednosti (član 198)[30] i struktura, organizacija, pravila ponašanja bezbednosnih organa (snaga odbrane, policije i obaveštajnih službi) i parlamentarni nadzor (član 199).[31] Zatim se u posebnim odeljcima formulišu pravila o odbrani (snage odbrane, politička odgovornost vlade za odbranu, misija i odlučivanje o upotrebi snaga, komandovanje, izveštavanje parlamenta i kontrola, proglašavanje stanja odbrane, smernice za zakonsko uređivanje, civilna uprava odbrane); pravila o policiji (organizacija, misija, zakonsko utvrđivanje ovlašćenja i funkcija, politička odgovornost vlade, smernice za nacionalnu politiku delovanja policije, nadzor nad radom, uloge provincijske i lokalne policije, nacionalni i provincijski komesari, odnosno poverenici za kontrolu i upravljanje policijom), kao i pravila o službama bezbednosti (osnivanje i kontrola rada, ovlašćenja, poslovi, smernice za zakon, inspekcijski nadzor). Pored toga, u poglavlju o ljudskim pravima detaljno je uređeno proglašenje vanrednog stanja i mogućnost derogacije pojedinih prava i sloboda u tom stanju (član 37).

Kao jedno od interesantnih rešenja, koja se ne sreću u drugim ustavima, mogu se izdvojiti odredbe čileanskog Ustava (član 9) o borbi protiv terorizma i merama protiv terorista, koje pored krivičnog sankcionisanja uključuju i zabranu zauzimanja određenih funkcija u organima vlasti, prosvetnim i drugim institucijama za sve one koji su osuđeni za terorističke akte.

(2) Broj ustava koji utvrđuju donošenje strateških dokumenata u oblasti bezbednosti relativno je mali, iz čega se može zaključiti da se uređivanje tog pitanja najčešće prepušta zakonima. Strategiju nacionalne bezbednosti i strategije odbrane usvajaju parlamenti Republike Hrvatske i Crne Gore. Rumunski Ustav u nadležnost parlamenta stavlja samo usvajanje strategije odbrane, a ustavi Ruske Federacije i Azerbejdžana predviđaju usvajanje vojne doktrine (u prvom slučaju je usvaja predsednik Ruske Federacije, a u drugom Parlament na predlog predsednika Republike). Ustav Jermenije utvrđuje da smernice odbrambene politike propisuje Savet za bezbednost, a uz to je već pomenuto da Ustav Južnoafričke Republike neposredno definiše smernice nacionalne politike delovanja policije.

29 Ustav je dostupan na adresi: <https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf>

30 Kao rukovodni principi utvrđeni su sledeći principi: nacionalna bezbednost mora da odražava rešenost Južnoafrikanaca kao pojedinaca i nacije da žive kao jednaki, u miru i harmoniji, da budu slobodni od straha i nemaštine i da teže boljem životu; rešenost da žive u miru i harmoniji isključuje bilo kog Južnoafrikanca iz učestvovanja u oružanom sukobu, bilo nacionalnom bilo međunarodnom, osim kada je to u skladu sa ustavom i zakonom; nacionalna bezbednost mora se ostvarivati u skladu sa zakonom, uključujući međunarodno pravo; nacionalna bezbednost je u nadležnosti parlamenta i nacionalne izvršne vlasti.

31 Sadržina ovog člana je sledeća: bezbednosne službe čine jedinstvene odbrambene snage, jedinstvena policijska služba i obaveštajne službe ustanovljene u skladu sa Ustavom; odbrambene snage su samo zakonita vojska Južnoafričke Republike; pored bezbednosnih službi ustanovljenih u skladu sa Ustavom, oružane organizacije ili službe mogu se uspostaviti samo u skladu sa zakonom; bezbednosne službe moraju da budu strukturirane i uređene zakonom; one moraju delovati i moraju učiti svoje pripadnike i zahtevati od njih da deluju u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, uključujući običajno međunarodno pravo i međunarodne ugovore, koji obavezuju Republiku; nijedan pripadnik bilo koje bezbednosne službe ne može izvršiti očigledno nezakonito naređenje; bezbednosne službe i njihovi pripadnici ne mogu u obavljanju svojih funkcija ugroziti interes političke partije, koji je legitiman u ustavnom smislu, ili zastupati partijske interese neke partije; radi efektivnosti principa transparentnosti i odgovornosti, višestranački parlamentarni odbori moraju vršiti nadzor nad svim bezbednosnim službama na način određen zakonom ili poslovnikom Parlamenta.

(3) Saveti za bezbednost i/ili odbranu i njima slična tela jesu ustavne kategorije u velikom broju zemalja, najčešće kao stalna tela sa savetodavnom ulogom, a ređe i sa ulogom predlagača, ulogom donosilaca odluka i kontrolnim funkcijama. O njima se najčešće donosi i poseban zakon. Kao prvi model ovih tela mogu se označiti ona koja se obrazuju da bi savetovala šefa države, a takvu ulogu imaju saveti za nacionalnu bezbednost Albanije, Poljske, Tunisa i Južne Koreje, bugarsko Savetodavno veće za nacionalnu bezbednost, saveti za bezbednost Ruske Federacije i Azerbejdžana, italijanski Vrhovni savet odbrane, kao i estonski Savet za odbranu. Pored šefa države koji im predsedava, ustavom može biti uređeno i to da ih čine premijer i predsednik parlamenta ili se pak zakonu prepušta da uredi njihov sastav. Ovom bi modelu mogao da se priključi Savet za bezbednost Jermenije, koji je savetodavno telo premijera i koji ima dodatnu funkciju da utvrđuje smernice odbrambene politike zemlje.

Drugi model bi mogla predstavljati tela koja, pored savetodavne, imaju predlagačke i nadzorne funkcije, a sledstveno tome i širi sastav. Tako, makedonski Savet za nacionalnu bezbednost[32] može da razmatra sva pitanja u vezi sa bezbednošću i odbranom, i da daje predloge parlamentu i vladi. Portugalski Vrhovni savet odbrane, čijim radom predsedava predsednik republike, ima savetodavnu ulogu u pitanjima odbrane, organizacije, operacija i discipline vojske, a mogu mu se zakonom dati i određena administrativna ovlašćenja.[33] Turski Savet za nacionalnu bezbednost savetuje predsednika Republike i podnosi mu predloge u vezi sa formulisanjem, utvrđivanjem i sprovođenjem politike nacionalne bezbednosti i iznosi mu svoja gledišta o obezbeđenju neophodne koordinacije u toj oblasti.[34] Savet za nacionalnu bezbednost Gruzije ima posebna predlagačka ovlašćenja u oblasti uređenja vojske i odbrane (članove ovog tela imenuje predsednik republike). Ukrajinski Savet za nacionalnu bezbednost i odbranu je koordinaciono telo predsednika republike, savetuje ga i koordinira i nadzire aktivnosti tela izvršne vlasti u oblasti nacionalne bezbednosti i odbrane.[35] Rumunski Savet za odbranu stara se o organizovanju i koordinaciji aktivnosti odbrane zemlje, o učestvovanju u održavanju međunarodne bezbednosti i sprovođenju aranžmana kolektivne odbrane, kao i o mirovnim misijama, a o svom radu izveštava parlament. Savet za nacionalnu bezbednost Brazila jeste konsultativno telo šefa države, koje daje mišljenje o proglašenju ratnog stanja i zaključenju mira, proglašenju stanja odbrane i vanrednog stanja, te koje daje inicijative i predloge za rešavanje određenih pitanja.[36] Čileanski Savet za nacionalnu bezbednost savetuje šefa države o pitanjima nacionalne bezbednosti i obavljanju njegovih drugih ustavnih funkcija i, uz to, može donositi određene propise, a predsednik republike može proglasiti ratno stanje tek pošto sasluša ovo telo.[37]

32 Čine ga predsednici države, vlade i parlamenta, ministri koji rukovode organima državne uprave u oblasti bezbednosti, odbrane i spoljnih poslova i tri člana koje imenuje predsednik države.

33 Sastav ovog tela se uređuje zakonom, a Ustav nalaže da u njegovom sastavu moraju biti i članovi koje bira parlament.

34 Ovo telo čine potpredsednik Republike, ministri pravde, odbrane, unutrašnjih i spoljnih poslova, načelnik Generalštaba i komandanti kopnenih, pomorskih i vazduhoplovnih snaga, a njime predsedava predsednik Republike. Ima i svoj Generalni sekretarijat, čije se uređenje propisuje predsedničkim dekretom.

35 Savetom predsedava predsednik republike i on imenuje njegov sastav, s tim što su u sastavu ex officio premijer, ministri odbrane, unutrašnjih i spoljnih poslova i šef Nacionalne obaveštajne službe.

36 Ustav uređuje sastav ovog tela, kao i određuje da se njegova organizacija i način rada uređuju zakonom.

37 Savetom predsedava predsednik republike, a u njegovom sastavu su predsednici oba doma Parlamenta, predsednik Vrhovnog suda, načelnih Generalštaba, Generalni direktor karabinjera i Državni revizor. Po pozivu, u radu mogu učestvovati nadležni ministri.

Treći model bi predstavljala tela sa ulogom donosioca odluka, koja predviđaju tri od analiziranih ustava. Prvi slučaj je Savet za odbranu i bezbednost Crne Gore, koga čine predsednik Crne Gore i predsednici Skupštine i Vlade. Savet donosi odluke o komandovanju vojskom; analizira i ocenjuje bezbednost i odlučuje o preduzimanju odgovarajućih mera; postavlja, unapređuje i razrešava oficire vojske; predlaže Skupštini proglašenje ratnog i vanrednog stanja; predlaže upotrebu vojske u međunarodnim snagama i vrši druge poslove određene zakonom.[38] Drugi slučaj bi predstavljao mađarski Savet za odbranu, koji je definisan kao jedan od organa rukovođenja vojskom i koji se uspostavlja u ratnom stanju i stanju neposredne ratne opasnosti. Predsedava mu predsednik Republike, a članovi su predsednik Parlamenta, šefovi poslaničkih grupa u Parlamentu, predsednik Vlade i ministri, kao i načelnik Generalštaba vojske u ulozi savetodavca. Vrši ovlašćenja koja mu prenese Parlament, ovlašćenja predsednika Republike i ovlašćenja Vlade. Odlučuje o upotrebi vojske u zemlji i inostranstvu, učestvovanju vojske u mirovnim i humanitarnim misijama u drugim zemljama, stacioniranju vojske u inostranstvu, upotrebi stranih oružanih snaga u Mađarskoj ili sa polazištem iz Mađarske i njihovom stacioniranju u Mađarskoj, kao i o uvođenju vanrednih mera predviđenih organskim zakonom. Može donositi uredbe kojima se obustavlja primena pojedinih zakona i odstupa od pojedinih zakonskih odredaba, a koje podležu naknadnoj kontroli Parlamenta.[39] Kao treći primer označili smo kinesku Centralnu vojnu komisiju, koju bira Narodni kongres i koja upravlja oružanim snagama.[40]

(4) Vrhovni komandant oružanih snaga je najčešće šef države, koga u tome, kako smo videli, često savetuje ustavom predviđeni savet za nacionalnu bezbednost i/ili odbranu. Po izuzetku, vrhovni komandant je neki od drugih ustavnih organa. Uz nadležnost vrhovnog komandanta obično ide i pravo postavljanja, unapređenja i razrešenja oficira vojske sa najvišim činom, kao i komandanata kopnenih, pomorskih i vazduhoplovnih snaga i načelnika generalštaba vojske. Neka od specifičnih rešenja su sledeća: predsednik Crne Gore komanduje vojskom na osnovu odluka Saveta za odbranu i bezbednost; predsednik Finske može, na predlog Vlade, preneti komandovanje na drugog građanina Finske; u Poljskoj predsednik u miru komanduje preko ministra odbrane, a u ratu imenuje vrhovnog komandata na predlog Vlade; slično tome, u Albaniji predsednik u miru komanduje preko premijera i ministra odbrane, a u ratu za to imenuje komandanta na predlog premijera; u Letoniji predsednik u ratu imenuje vrhovnog komandanta; u Jermeniji predsednik, na predlog Vlade, imenuje vrhovnog komandata oružanih snaga u miru, dok u ratnom stanju premijer deluje kao vrhovni komandant; i u Nemačkoj, po proglašenju stanja odbrane, komanda nad oružanim snagama prelazi na Saveznog kancelara.

(5) Odbrana zemlje kao primarna misija vojske (oružanih snaga) definiše se korišćenjem različite terminologije („zaštita teritorijalnog integriteta i nezavisnosti" u Ustavu Makedonije; „vojna odbrana zemlje" u Ustavu Portugalije; „odbrana i zaštita republike, njenog teritorijalnog integriteta i njenog stanovništva, u skladu sa Ustavom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile" u Ustavu Južnoafričke Republike itd.). Mali broj ustava tome dodaje i zaštitu ustavnog poretka (albanski i španski ustavi, na primer).[41] Ostale misije mogu biti uređene manje ili više de-

38 Članovi 130. i 131. Ustava Crne Gore (2007).
39 Članovi 45, 48. i 49. Ustava Republike Mađarske (2011).
40 Članovi 93. i 94. Ustava Narodne Republike Kine (1982).
41 Zaštita ustavnog poretka kao misija vojske, pogotovo formulisana u istom rangu sa misijom odbrane zemlje, pre se može smatrati reliktom zastarele ustavnosti nego pripadajućim sastojkom savremene ustavnosti. Ume-

taljno[42], a njihovo uređenje se po izuzetku prepušta zakonodavcu. Kao najčešće uređene dodatne misije izdvajaju se angažovanje u međunarodnim mirovnim snagama i humanitarnim intervencijama (većina analiziranih ustava); pružanje pomoći u slučaju katastrofa i otklanjanju njihovih posledica (takođe, veliki broj ustava); učestvovanje u kolektivnoj odbrani i pomoć u odbrani državama saveznicama (ustavi država članica NATO), kao i angažovanje na zadacima unutrašnje bezbednosti (na primer, ustavi Austrije, Hrvatske, Švajcarske[43], Argentine i Južnoafričke Republike).

Nadležnost za odlučivanje o upotrebi vojske van granica imaju parlamenti, šefovi država i vlade, u zavisnosti od svrhe za koju se vojska angažuje (međunarodne mirovne misije i humanitarne intervencije, učestvovanje u kolektivnoj odbrani i pomoć u odbrani državama saveznicama, vojne vežbe i obuka). Uz angažovanja nacionalne vojske u inostranstvu, ustavima može biti uređeno angažovanje i prisustvo stranih trupa na sopstvenoj teritoriji (radi odbrane, pružanja humanitarne pomoći, stacioniranja, prelaska ili preleta teritorije, vojnih vežbi i obuke). Neka od ustavnih rešenja su sledeća: u Bugarskoj parlament odlučuje o upotrebi vojske van granica zemlje, angažovanju stranih trupa u zemlji i njihovom prelasku preko teritorije; u Estoniji parlament, na predlog šefa države, odlučuje o upotrebi snaga radi ispunjavanja međunarodnih obaveza; u Holandiji je vlada dužna da unapred pribavi saglasnost parlamenta za nameravano angažovanje vojske u mirovnim misijama, osim kada „ozbiljni razlozi" opravdavaju to da sama donese takvu odluku i potom obavesti parlament; u Francuskoj o upotrebi vojske van granica odlučuje vlada uz obaveštavanje parlamenta i obavezu da od parlamenta dobije odobrenje ako angažovanje traje preko četiri meseca; u Južnoafričkoj Republici o upotrebi vojske radi ispunjavanja međunarodnih obaveza odlučuje šef države, uz obavezu da o tome odmah izvesti parlament itd. Postoje i ustavi koji razložno čine razliku između važnijih i manje važnih odluka o navedenim pitanjima, a kao takvi primeri mogu se navesti ustavi Češke i Hrvatske. U prvoj zemlji vlada donosi odluke o prelasku i preletu stranih trupa i njihovom učestvovanju na vojnim vežbama, kao i o slanju sopstvenih trupa u druge zemlje radi vojnih vežbi, dok o ostalim pitanjima ona odlučuje uz saglasnost parlamenta. U Hrvatskoj vlada odlučuje o slanju vojnih jedinica na vežbe i obuku, i o prijemu stranih jedinica radi istih svrha, dok ostale odluke donosi parlament u sadejstvu sa šefom države.

(6) Policija i službe bezbednosti uređuju se u jednom broju ustava, uz značajan izuzetak ustava bivših jugoslovenskih republika[44] i ustava većine bivših socijalističkih zemalja, osim Mađarske i donekle Ukrajine. Pored njihovih misija, mogu biti uređena pitanja njihove organizacije, imenovanja čelnika, odgovornosti, upravljanja, koordinacije i nadzora nad njihovim radom, principa rada i delegiranja ovlašćenja zakonodavcu da ih bliže uredi. Kompletnija rešenja o većini ili pojedinim od tih pitanja sadrže ustavi Portugalije, Čilea, Argentine, Južnoafričke Republike, Kipra i

sto toga, prihvatljivije rešenje je izuzetna pomoć vojske policiji u održavanju unutrašnje bezbednosti.

42 Kao jedan od primera za potpunije uređenje može se navesti član 45. Ustava Mađarske: osnovni zadatak mađarske vojske je vojna odbrana nezavisnosti, teritorijalnog integriteta i granica zemlje, učestvovanje u kolektivnoj odbrani i mirovnim operacijama na osnovu međunarodnih ugovora, kao i pružanje humanitarne pomoći u saglasnosti sa međunarodnim pravom; takođe, vojska se angažuje na sprečavanju katastrofa, sanaciji i otklanjanju njihovih posledica.

43 Prema članu 58. švajcarskog Ustava (1999), oružane snage služe da spreče rat i očuvaju mir, i da brane zemlju i njeno stanovništvo. One pružaju pomoć civilnim vlastima u zaštiti zemlje od ozbiljnih pretnji unutrašnjoj bezbednosti i bavljenju izuzetnim situacijama. Drugi zadaci oružanih snaga mogu biti određeni zakonom.

44 Ustavi Hrvatske i Crne Gore, kao i Ustav RS, jedino predviđaju parlamentarni nadzor rada službi bezbednosti.

pomenutih Ukrajine i Mađarske.[45] Policija, a ređe službe bezbednosti, predmet su ustavnog regulisanja i u federalnim državama (Austrija, Belgija, Nemačka, Brazil, Indija), a u ovom slučaju reč je o regulisanju policijskih poslova radi raspodele nadležnosti između savezne države i njenih članica, kao i o regulisanju pojedinih funkcija policije (na primer, funkcije Savezne pogranične policije Nemačke) ili parlamentarne kontrole nad obaveštajnim službama (na primer, Ustav Indije).

(7) Kao stanja u kojima se privremeno odstupa od redovnih pravila o funkcionisanju ustavnih organa, ali takođe i od pojedinih osnovnih prava i sloboda, radi primene posebnog ustavnog režima, ratno i vanredno i druga stanja nužde gotovo su redovno uređena ustavima, i to dosta detaljno. Ratno stanje ili, prema nekim ustavima, stanje odbrane, proglašava se kada je zemlja oružano napadnuta spolja i kada postoji obaveza zajedničke odbrane (na primer, ustavi Poljske, Češke), kao i kada postoji neposredna opasnost od takvog napada ili kad joj je objavljen rat (na primer, Ustav Crne Gore). Proglašenje ratnog stanja tradicionalno spada u nadležnost parlamenta, a kada on nije u mogućnosti da se sastane, ta nadležnost prelazi na egzekutivu (varijante rešenja su samostalna odluka jednog od organa, tj. šefa države i vlade, ili njihovo sadejstvo). Kao ređa rešenja sreću se ona po kojima se u odlučivanje uključuje predsednik parlamenta, tj. ona po kojima odluku parlamenta proglašava šef države, odnosno odluku donosi naročiti organ (kakav je Državni savet u Južnoj Koreji) i još neka rešenja. Parlament je i organ koji zaključuje mir, a u nekim zemljama on može za to ovlastiti šefa države.

Druga stanja nužde mogu biti određena kao jedno ili više stanja, uglavnom sa sledećim nazivima: vanredno stanje, stanje neposredne ratne opasnosti, stanje opšte opasnosti, stanje pripravnosti, stanje preventivne odbrane ili stanje nacionalne krize, a u posebnim značenjima opsadno stanje i vojna uprava. Postoje i ustavi koji uređuju način proglašenja stanja prirodne katastrofe. I u ovim slučajevima postoji opis uslova, odnosno pretpostavki za proglašenje takvih stanja, a nadležnost za proglašenje pripada parlamentu i, kada on nije u mogućnosti da se sastane, egzekutivi. U nekim zemljama tu nadležnost ima vlada (na primer, u Francuskoj, s tim što je za produženje tog stanja preko 12 dana potrebna potvrda parlamenta), a u drugima šef države (na primer, u Portugaliji)[46] ili vlada i parlament (na primer, u Španiji).[47] Kao privremena odstupanja od normalnog ustavnog režima, ova stanja se ustavom vremenski ograničavaju, obično na 15 ili 30 dana, uz mogućnost produženja.

---

45 Uz već pomenuti primer Ustava Južnoafričke Republike, po kvalitetu se izdvaja rešenje Ustava Mađarske: osnovni zadaci policije jesu prevencija i otkrivanje krivičnih dela, zaštita javne bezbednosti i reda na granici, a njome upravlja Vlada; osnovni zadatak obaveštajnih službi (OS) jeste zaštita nezavisnosti i pravnog poretka i promocija nacionalnih bezbednosnih interesa, a one deluju pod rukovodstvom Vlade; profesionalni pripadnici policije i OS ne mogu biti članovi političkih stranaka niti politički delovati; detaljna pravila o organizaciji i radu policije i OS, pravila za upotrebu specijalnih istražnih tehnika i sredstava, kao i pravila o obavljanju poslova nacionalne bezbednosti uređuju se organskim zakonom.

46 Ustav Portugalije (1976) detaljno propisuje uslove za proglašenje opsadnog stanja i stanja opšte opasnosti. Ta stanja proglašava predsednik republike uz prethodno konsultovanje Vlade i potvrdu Parlamenta. Ako Parlament nije u mogućnosti da se sastane, potvrdu daje njegov Stalni odbor, a ta odluka odbora se podnosi Parlamentu na potvrdu. Predsednik je odgovoran za proglašenje ovih stanja u skladu sa Ustavom. Pored potvrde predsedničkog proglašenja stanja opsade i stanja opšte opasnosti, Parlament može svojom odlukom ovlastiti predsednika republike da objavi rat ili zaključi mir (čl. 19, 108, 134a, 161).

47 Španski Ustav (1978) u članu 116. za proglašenje kriznog stanja (*state of alarm*) u trajanju do 15 dana ovlašćuje Vladu, a vladin dekret o tome podleže odobrenju Parlamenta, bez čije se saglasnosti ne može produžiti. Vlada proglašava i vanredno stanje uz odobrenje Parlamenta i ono može trajati do 30 dana, uz mogućnost produženja za još toliko vremena. Opsadno stanje, međutim, proglašava Parlament na predlog Vlade i on određuje njegovo trajanje, teritorijalno područje na koje se primenjuje i mere.

Organ koji proglašava ratno, vanredno i druga stanja nužde ovlašćen je da uredbama propiše mere koje će važiti u takvim stanjima, uključujući u to i odstupanja od ljudskih prava i sloboda, koja nisu proklamovana kao neprikosnovena. Takve se uredbe podnose parlamentu na potvrdu čim on bude u mogućnosti da se sastane ili prestaju da važe. Većina ustava upućuje i na detaljnije zakonsko uređivanje ovih stanja.

4. PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE REŠENJA USTAVA RS

Polazeći od rezultata ove analize, rešenja Ustava RS o sistemu bezbednosti mogla bi se unaprediti sledećim promenama, odnosno izmenama u dopunama:

(1) Treba proširiti zahvat regulisanja sistema bezbednosti tako što bi se Ustavom uredila sva najbitnija pitanja koja čine osnove ovog sistema i koja se navode u narednim tačkama. Odredbe o tome, osim odredaba o ratnom i vanrednom stanju, mogle bi se prvenstveno sistematizovati u okviru posebne celine, odnosno na mestu sadašnjeg pododeljka Ustava RS koji uređuje Vojsku Srbije i koji bi promenio naziv (ili na drugom odgovarajućem mestu).

(2) Kao principe, odnosno ustavna načela sistema bezbednosti, trebalo bi posebno utvrditi da je bezbednost Republike Srbije i njenih građana opšte i javno dobro, da je bezbednost građana ključni preduslov za održivu bezbednost Republike Srbije, da je sistem bezbednosti jedinstven sistem, da su organi bezbednosti potčinjeni civilnim vlastima, koje njima upravljaju i komanduju u skladu sa Ustavom i zakonom, i za to snose političku odgovornost, da je rad bezbednosnih organa pod demokratskom civilnom kontrolom i javnim nadzorom, da se organi bezbednosti osnivaju zakonom i da u svom radu moraju poštovati ljudska prava i vladavinu prava i biti interesno, politički i ideološki nepristrasni.

(3) Odredbama Ustava treba utvrditi sve misije i ciljeve Vojske Srbije, kao i osnovne misije i ciljeve policije i službi bezbednosti. Takođe, bilo bi poželjno urediti način imenovanja i razrešenja načelnika Generalštaba, direktora policije i direktora službi bezbednosti. Osim zabrane članstva u političkim strankama, pripadnicima Vojske, policije i službi bezbednosti trebalo bi zabraniti i političko delovanje (bavljenje političkim aktivnostima).

(4) U članu 97. Ustava dopuniti tačku 4. tako da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje „sistem bezbednosti Republike Srbije i njenih građana; mere za slučaj ratnog i vanrednog stanja".

(5) Među nadležnosti Narodne skupštine, pre strategije odbrane, uvrstiti donošenje strategije nacionalne bezbednosti, a eventualno i spoljnopolitičke strategije. Takođe, uneti odredbu o tome da je Narodna skupština nadležna da, pored službi bezbednosti, nadzire Vojsku Srbije i policiju, kao i druge državne organe i službe, kojima zakon dodeljuje određena policijska ovlašćenja.

(6) U okviru odredaba o ovlašćenjima predsednika Republike predvideti da on snosi odgovornost za komandovanje Vojskom Srbije i da jedanput godišnje mora da obaveštava Narodnu skupštinu

o primeni svojih komandnih ovlašćenja. Uporedna ustavna rešenja upućuju na model koji bi trebalo uzeti u obzir i razmotriti, a po kome bi predsednik Republike u miru komandovao Vojskom preko Vlade i ministra odbrane, a u ratu imenovao vrhovnog komandanta.

(7) Predvideti postojanje Saveta za bezbednost Republike Srbije kao najvišeg koordinacionog tela sistema bezbednosti i savetodavnog tela predsednika Republike, utvrditi njegov položaj, sastav i odgovornost, kao i to da se o Savetu donosi zakon. Obavezati Savet da jedanput godišnje, a po potrebi i češće, izveštava Narodnu skupštinu o svom radu i stanju bezbednosti Republike Srbije. Razmotriti opravdanost rešenja po kome bi Savet mogao dobiti ovlašćenje da predloži odluku o proglašenju vanrednog i ratnog stanja predsedniku Republike, predsedniku Narodne skupštine i predsedniku Vlade, u slučaju kada Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane.

(8) Vlada bi mogla da, na osnovu prethodne saglasnosti predsednika Republike, odlučuje o angažovanju Vojske Srbije radi pružanja međunarodne humanitarne pomoći, kao i o učestvovanju pripadnika Vojske Srbije na vojnim vežbama i obuci u inostranstvu. Na isti način bi se moglo rešiti i pitanje odlučivanja o prihvatanju međunarodne humanitarne pomoći i učestvovanju pripadnika stranih vojski na vojnim vežbama i obuci u Republici Srbiji.

(9) U okviru odredaba o ovlašćenjima predsednika Republike ili o misijama Vojske Srbije trebalo bi rešiti pitanje odlučivanja o upotrebi Vojske radi pružanja pomoći u slučaju elementarnih i drugih nepogoda (vanredne situacije), kao i u slučaju pružanja pomoći policiji u održavanju javnog reda.

(10) U delu Ustava koji uređuje ratno i vanredno stanje trebalo bi predvideti pretpostavke za proglašenje ratnog stanja, utvrditi obavezu donošenja zakona o vanrednom stanju, razmotriti opravdanost skraćenja vremenskog perioda za koji se vanredno stanje proglašava na 30 dana (uz mogućnost produženja), kao i uskladiti rešenje u članu 202. sa članom 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, tako da odstupanja od ljudskih i manjinskih prava budu dozvoljena samo „u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije". Takođe, trebalo bi preispitati opravdanost zadržavanja različitih rešenja o donošenju mera, kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava u ratnom i vanrednom stanju.

(11) U odredbama Ustava koje predviđaju mogućnost ograničavanja pojedinih ljudskih prava i sloboda radi zaštite nacionalne i/ili javne bezbednosti trebalo bi ujednačiti terminologiju i uskladiti je sa odgovarajućim odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

-