



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48  
11000 Belgrade  
Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334  
Email: [office@bezbednost.org](mailto:office@bezbednost.org)  
Web: [www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

---

# Normativna polazišta za civilnu kontrolu vojske i policije

Autor: Zoran R. Tomić

Knjiga: Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji

Priredio: Miroslav Hadžić

---

Tekst u elektronskom obliku možete preuzeti na:

<http://www.bezbednost.org/publikacije>

---

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2001.

**Citiranje:** Zoran R. Tomić. 2001. „Normativna polazišta za civilnu kontrolu vojske i policije“. U: Miroslav Hadžić, pr. *Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 11-34.

Zoran R. Tomić

## NORMATIVNA POLAZIŠTA ZA CIVILNU KONTROLU VOSKE I POLICIJE

### I. OPŠTE I UVODNE NAPOMENE

#### A. Pojam i elementi kontrole uopšte, a pravne kontrole posebno

1. Svaki kontrolni odnos, pa i onaj kontrolno-pravni, može – uslovno i statički – biti razložen na *pet povezanih elemenata*: (1) vršilac kontrole (kontrolor); (2) kontrolisani subjekt (podvrgnut kontroli); (3) predmet kontrole; (4) kontrolna ovlašćenja (sredstva kontrole); (5) svrha (cilj) kontrole.

2. Kao društvena pojava širokog spektra, dinamički analizirano, *kontrola obuhvata tri relativno odvojene faze*. Prva se tiče upoređivanja *predviđenog i ostvarenog*. Sledi *ocena, konstatacija* na osnovu izvršenog proveravanja – potvrđivanje ili negiranje kontrolisanog rada. Treću fazu čini *odgovarajuća intervencija* kojom se realizuje izrečena ocena. Intervencija nije potrebna ako je ocena pozitivna. Ona je neophodna, samo kada njom otklanjamo utvrđeno odstupanje od postavljenog merila. Pokazano je da kontrola, u principu, predstavlja akciju *naknadnog karaktera*.

Po pravilu, *kontrola znači isto što i nadzor*, ali je moguće i nijansiranje tog značenja. Tako, nije pogrešno reći da je kod nadzora, u poređenju sa kontrolom, težište više na stalnosti, kontinuitetu.<sup>1</sup> Ipak, i nadzor i kontrola podrazumevaju *subordi-*

---

<sup>1</sup> Prema G. Lescuyer (*Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationales*, Paris, str. 35-36), glagol "surveiller" – u odnosu na "controler" – ukazuje u većoj meri na jednu stalnu akciju.

*naciju njihovih vršilaca.* Obe pojave imaju određen predmet i uključuju uticaj nadzornog, kontrolnog organa na lice koje trpi nadzor, odnosno kontrolu. Ipak, nadzor može biti smatran širim i trajnijim procesom. *U tom smislu, kontrola je sastavni deo nadzora.* Ona predstavlja najvažniji najjači oblik upliva vršioca nadzora u odnosu na onog čiju aktivnost nadzire. Prema potrebi, kontrola može biti obavljena jednokratno ili višekratno u toku nadzornog procesa. Ona dovodi do najdubljeg zahvata u nadziranu (kontrolisanu) aktivnost. Znači, prema ovom drugom gledištu, nadzor bez kontrole je moguć i ostvariv, ali nedovoljno efikasan.

3. U društvu ima različitih vrsta kontrole. Kao svesna, svrshodna ljudska delatnost, ona je neophodna u gotovo svim domenima društvenog života. Tri vrste kontrole su najupadljivije: *tehnička, politička i pravna kontrola.* Osnovna razlika između njih je u prirodi, vrsti merila koje služi za upoređivanje, a time i proveravanje ponašanja koje je predmet kontrole. Tako, *tehnička* kontrola (na primer, finansijska) podrazumeva upoređivanje izvesne aktivnosti s preciznim proračunima, matematičkim standardima ili drugim tehničkim uputstvima. *Politička* kontrola se odnosi na ispitivanje da li je neki posao obavljen u skladu sa određenom političkom odlukom, stavovima, načelnim opredeljenjima i slično. *Pravnom* kontrolom se proverava nečije postupanje s obzirom na *pravna merila*, pravna pravila.

4. Kako su *vojska i policija oružani podsistemi (posebne i osobene službe) državne uprave*, izdvojicemo nekoliko opštih napomena o pojmu i značenjima kontrole uprave. *Kontrola uprave* može biti dvojako posmatrana: s gledišta osnovnog merila i sa gledišta predmeta kontrole. Prvo, sa stanovišta *merila* kontrole, možemo razdvojiti vanpravnu od pravne kontrole uprave. U *vanpravnoj kontroli uprave* naglasak je stavljen na političke ili pak stručno-tehničke kriterijume, sredstva i postupke provere organizacije i funkcionisanja uprave. Ona ostavlja po strani pravnu normu kao kontrolni uzor, polazište kontrolnih prerogativa i uticaja. U ovom prilogu, vanpravna kontrola će biti samo krajnje marginalno dodirnuti. Nasuprot ovome, *pravna* je ona kontrola uprave koja je predviđena i regulisana prav-

nim normama i kod koje kontrolor ima pravna ovlašćenja prema kontrolisanom u pogledu predmeta kontrole.

Drugo, sa stanovišta *predmeta*, kontrola uprave, odnosno *pravna kontrola uprave* najčešće može biti razložena na kontrolu zakonitosti i kontrolu celishodnosti. *Kontrola zakonitosti* je pravna kontrola koja vodi računa strogo o pravnim momentima nadziranih ponašanja. Ona se sastoji u proveri da li su delatnošću organa uprave, odnosno upravnom delatnošću povređeni merodavni zakon, drugi propisi ili opšti akt. *Kontrola celishodnosti*, međutim, ispituje pravilnosti diskrecionog upravnog odlučivanja. Tom prilikom, kontroliše se da li su organi uprave, radeći po zakonski široko postavljenom ovlašćenju, izabrali – s obzirom na sve konkretne okolnosti – najbolju od pravno mogućih, ponuđenih solucija prilikom rešavanja u određenim životnim situacijama.

Dodajmo da je javnopravna kontrola svojevrsna simbioza priznatih ovlašćenja i visokog nivoa odgovornosti. Kao takva, ona je, nadalje, *kombinovanje preventivnog, korektivnog i represivnog delanja*.

## **B. Delikatnost (rada) vojske i policije i pravne kontrole nad njima**

1. Opšte je poznata *priroda i svrha policijske i vojne upravne funkcije*. Pojačana subordinacija u tim državnim strukturama, impozantna brojnost (katkad i prekobrojnost) sastava, opremljenost i osposobljenost njihova, skoro standardna hitnost postupanja, kao i pretnja silom – odnosno upotreba prinude, pojačana ne retkim (i već pomenutim) diskrecionim prerogativama (postupanje po osnovu tzv. slobodne ocene) – čini problematiku odgovarajuće kontrole u svakoj socijalnoj sredini veoma kompleksnom i nadasve civilizacijski važnom, nezaobilaznom.

Pri svemu ovome, takođe, ne sme biti izgubljena iz vida činjenica da su i vojna i policijska aktivost *ozbiljne i opasne, svekoliko rizične* po same te službe (po njihove pripadnike) i po pojedince (i grupe) koji se nađu "na udaru" njihovih mera. Te oružane službe moraju u svome radu odmereno da "pomire" načelo zakonitosti i poštovanja sloboda i prava građana sa nače-

lom efikasnosti; redovno pripadajuće stručno znanje sa obilatim i krupnim ovlašćenjima kojima raspolažu; specijalizaciju (podelu) posla i jedinstveno delovanje (svaka unutar svojih redova a, izuzetno, čak i združeno). Ukratko, ti sektori državne uprave moraju postupati pravilno, sigurno, dosledno, blagovremeno i uredno. Moraju da obavljaju svoje poslove i ostvaruju merodavne zadatke u legitimnom javnom, a ne političkom, partijskom, grupnom, koterijskom, porodičnom ili nečijem ličnom interesu. Treba da u isti mah budu i pouzdana javna vlast i narodna javna služba, *pod lupom nepristrasne, kompetentne i delotvorne pravne kontrole*.

2. Već na ovom mestu, u postojećem kontekstu, ukazujemo na problem ideološke obojenosti (dela) vrha vojske, a koja je kod policije (po nekim podacima) čak i izraženija, naročito u našim postojećim društvenim (ne)prilikama. To je, naravno, suprotno principima depolitizacije i profesionalizacije oružanih službi državne uprave.

3. S obzirom na izloženo (ali i druge ovde nepomenute faktore), *neophodnost višestranne pravne kontrole javne uprave, osobito vojske i policije kao oružanih podsistema državne uprave*, je nesumnjiva. S tim u vezi, jasan je postulat usklađenosti vršenja odgovarajuće službe s mehanizmima i instrumentima njene kontrole. Podsećamo da je, s jedne strane, kontrola izraz nepoverenja ("Le controle est inspire par la mefiance"). S druge, važnije, ona je konstitutivni element globalne i individualne pravne sigurnosti. Uz to, što se tiče vojske i policije, kontrola je, pored ostalog, pokazatelj (i) njihove demokratičnosti i transparentnosti u odnosu na narod, na građane, na javno mnjenje. Jer, greške (manje ili veće) onih koji rade društveno i državno značajne poslove, i to mnogo, stalno i raznovrsno, su gotovo neminovne. Otuda i nužnost nadgledanja i provere pravilnosti procesa rada i njegovih rezultata u sferi celine državne uprave, a vojske i policije u prvome redu. Naročito je "osetljivo" područje neizbežnog diskrecionog odlučivanja pri vojnom i policijskom delanju koje ne sme ostati potpuno pravno slobodno i koje je potencijalno otvoreno za svakojake zloupotrebe i "iskrivljavanja". Ono (baš to polje) ne sme biti lišeno legalno i legitimno proverljivih (bar graničnih) parametara.

### C. Vrste pravne kontrole vojske i policije

Postoji *unutrašnja i spoljna pravna kontrola uprave, što važi i za vojsku i za policiju.*<sup>2</sup> Kriterijumi te dvodeobe su kumulativni: (1) organizaciona pripadnost vršilaca kontrole – da li su deo upravnog aparata ili ne; (2) okolnost njihovog (ne)učestvovanja u obavljanju upravnog rada koji se tom prilikom nadzire.

#### 1. Unutrašnja kontrola uprave

*Unutrašnja pravna kontrola uprave je drugo ime za upravnu kontrolu uprave.* To je pravna kontrola upravnog rada koju ostvaruje neki drugi vršilac uprave, sudelujući i sam, neposredno ili posredno, u tom jedinstvenom procesu upravnog delovanja. Pri tome, kontrolor može da bude *iz te iste upravne strukture* ili pak iz neke druge, ali opet iz upravnog (a ne nekog drugog dela državnog) aparata. *U prvom slučaju, u pogledu vojske i policije, imamo posla sa necivilnom, strogo unutrašnjom upravnom kontrolom.*

Upravna kontrola uprave može biti ostvarivana bilo po službenoj dužnosti kontrolora, bilo povodom žalbe ili drugog pravnog leka izjavljenog od strane za tō legitimisanog subjekta. Karakteristično je da je tada kontrolor, po pravilu, snabdeven načelno istovrsnim ovlašćenjima, kojima je raspolagao prvobitni subjekt upravnog rada (bavljenje ne samo pravnim, već i činjeničnim pitanjima) podvrgnut kontroli. Otuda, upravni kontrolor može i sam, tokom sprovođenja kontrole, operativno-korektivno delovati, dajući tako svoj doprinos zakonitom i celishodnom oformljivanju ili nastavljanju upravne delatnosti.

---

<sup>2</sup> Tako, na primer, G. Braibant, N. Questiaux, C. Wiener, *Le controle de l'administration et la protection des citoyens*, Paris, 1973, str. 261.

## 2. Spoljna, civilna kontrola uprave (konkretno, vojske i policije)

Paralelno s unutrašnjom, postoji i *spoljna pravna kontrola uprave* koja ima nekoliko osnovnih ogranaka. Ona, uglavnom, ima četiri glavna institucionalizovana sektora: (1) *parlamentarna kontrola*; (2) *vladina kontrola*; (3) *sudska kontrola*; (4) *specijalni oblici spoljne pravne kontrole uprave* (takav je, na primer, nadzor koji vrši ombudsman). No, ne treba zaboraviti ni najširi društveni nadzor, instrumente nadgledanja uprave koje vrši samo javno mnjenje (medijsko praćenje odvijanja državnih poslova i tome slično). *Kada su pod lupom kontrole vojska i policija, celina spoljašnje pravne kontrole može biti označena – (i) civilnom kontrolom.*

1. *Parlamentarna kontrola uprave* je, u stvari, mešavina političkih i pravnih elemenata, sa pretežnošću onih prvih. Ona je izraz tradicionalne ustavne pozicije parlamenta, odgovornosti celine državne uprave, posredstvom vlade, predstavničkom telu u demokratskim sistemima. Strogo gledano, njen neposredni predmet i nije sama upravna delatnost, već – na jedan opšti način – sprovođenje postavljene politike i primena zakona od strane organa uprave. Ovde naročito dolazi do izražaja institut ministarske odgovornosti.

Parlamentarna kontrola se poglavito sprovodi u vidu poslaničkih pitanja, interpaelacija, molbi, žalbi i peticija, posredstvom izveštaja o radu uprave, a naročito putem rada odgovarajućih nadzornih parlamentarnih komisija i odbora (za odbranu, bezbednost i sl.).

2. *Vladina kontrola uprave* ili kontrola uprave od strane državne vlade, izraz je principa podele vlasti. Državna uprava redovno obavlja izvršno-upravne poslove, a vlada je (eventualno, i šef države) tradicionalno nosilac egzekutivne funkcije. Po pravilu, državna uprava je i personalno – preko starešina organa, i realno – preko svojih akata, podređena vladi. Vlada neprekidno nadzire (ili bi bar tako moralo da bude!) organe uprave, osobito "organe unutrašnjih poslova", koji joj odgovaraju za

svoj rad u granicama utvrđenih nadležnosti, a s obzirom na pravne propise i vladine instrukcije.

3. *Sudska kontrola uprave* je u najvećem broju država najvažnija i najrazvijenija spoljna pravna kontrola uprave. Pojavljuje se u tri glavna modaliteta (sa više užih oblika): a) kontrola od strane *redovnog sudstva* (tzv. opšte nadležnosti); b) kontrola od strane *specijalnog sudstva, upravnog sudstva*; c) kontrola od strane *ustavnog sudstva*, koja se po pravilu tiče opštih pravnih akata organa uprave. Prema vrsti pravnih sporova, koji su tom prilikom predmet rasprave pred sudovima, dominiraju tri kategorije – krivični, upravni i građanski sporovi u vezi sa funkcionisanjem državne uprave, pa tako i u pogledu vojnih i policijskih poslova.

Sudskoj kontroli uprave uvek *prethodi odgovarajući zahtev za pravnu zaštitu*, sa tvrdnjom o pravnoj manjivosti upravnog akta u konkretnom slučaju. Na sudu je dalje da, u skladu sa zakonom, nesumnjivo i autoritativno ustanovi osnovanost takvog zahteva, odnosno tvrdnje. U slučaju konstatovane protivpravnosti, sud je dužan da interveniše izricanjem predviđene pravne sankcije. To su sankcije tipa: odstranjivanje pravnih efekata upravnog čina, zabranjivanje daljeg nezakonitog upravnog postupanja, naređivanje izdavanja odgovarajućeg upravnog akta, došućivanje naknade štete i drugo. Sprovodeći kontrolu upravnog rada, sud se stavlja *izvan i iznad* tog pravnog predmeta, raspravljajući – u ulozi trećeg, *arbitra* – spor o zakonitosti nastao iz upravnopravnih odnosa.

4. *Specijalne kontrole uprave* spoljnog, odnosno civilnog karaktera – kada su u pitanju vojska i policija – obično su različite od države do države. Među značajnije i karakterističnije ubrajamo kontrolu koju vrši *ombudsman* (skandinavska varijanta), odnosno *medijator* (francuska varijanta).

### 3. *Svrha i značaj civilne kontrole vojske i policije*

1. Prilikom razmatranja civilne kontrole nad vojskom i policijom, uključujući i njene *ciljeve i značaj*, neophodno je kako analitičko sagledavanje, tako i sintetičko poimanje, uz oslanjanje na međunarodno priznata i uporedna iskustva, ali i polaže-



nje od posledica dosadašnjih domaćih elemenata kontrole oružanih službi državne uprave.

2. Svrha pravne kontrole uprave uopšte je, u osnovi, dvojak. S jedne strane, njom je obezbeđena zakonitost i celishodnost upravnih aktivnosti, *ostvarenje javnih interesa u okvirima pravnog poretka*. Pravna kontrola uprave nastoji da očuva, odnosno uspostavi integritet uprave (tj. pojedinih njenih sektora), da pospeši njeno funkcionisanje. To je, u krajnjoj liniji, moguće postići odstranjenjem njenih nezakonitih akata, korigovanjem i usmeravanjem njenog postupanja u zakonitom pravcu. S druge strane, pravnom kontrolom uprave pružena je *zaštita građanima i njihovim organizacijama od protivpravnih akcija organa uprave*. Lepeza oblika pravne kontrole uprave i njihovo dosledno i pravovremeno dejstvovanje daje pojedincima i pravnim licima osećaj poverenja i sigurnosti, osećaj da nisu prepušteni čudima autoritativne upravne mašinerije, i ispunjava ih izvesnošću da se delotvornim pravnim mehanizmima mogu uspešno boriti za odbranu svojih prava i interesa.

*Značaj same spoljne, odnosno civilne upravne kontrole uprave (posebno one nad vojskom i policijom) je u naglašenoj javnosti, objektivnosti i nepristrasnosti, u pojačanoj zaštiti zakonitosti i angažovanih krucijalnih javnih vrednosti (kod osnovnih oružanih državnih službi – vođenje računa o spoljnoj i unutrašnjoj bezbednosti, na prvom mestu), a paraleleno s tim, u očuvanju subjektivnih pravnih situacija građana od nepravilnog upravnog rada.*

#### *4. Osvrt na Kodeks ponašanja lica odgovornih za primenu zakona*

1. *Upravno-službenička profesija* je ozbiljna i visoko zahtevna struka. Ona podrazumeva određene moralne standarde rada i odnosa unutar upravnih organa, kao i prema licima na koje je upravna delatnost upućena. Podrazumeva ne samo stručnost, profesionalnost, depolitizovanost i odgovornost, već i radinost, opštu kulturu, takt, poštenje i čast, a naročito doslednost, nepristrasnost i jednako postupanje prema svima.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Prema Z. R. Tomić, *Upravno pravo – sisitem*, Beograd, 1998, str. 225.

Etika celine upravno-službeničke profesije, što važi i za vojni i policijski aparat, nespojiva je sa neradom i lenjošću, korupcijom, bahatošću, birokratskom neefikasnošću, inertnošću i šikaniranjem građana. Svest o javnom interesu kao opštem, a ne državnom, o upravi kao neophodnoj društveno-unapređujućoj, a ne represivno-tutorskoj instituciji, sastavni je deo jednog takvog učenja, čak filozofije uprave.

2. U *Kodeksu ponašanja lica odgovornih za primenu zakona* (Generalna skupština OUN, 17. XII 1979, Rezolucija br. 34/169)<sup>4</sup> naglašeno je: 1) služenje zajednici i zaštita svih lica "od nezakonitih postupaka u skladu sa visokim stepenom odgovornosti koji njihova profesija zahteva" (član 1); 2) poštovanje i zaštita ljudskog dostojanstva i prava (član 2); 3) pribegavanje upotrebi sile samo kao krajnjem i doziranom sredstvu, u granicama zakona (član 3); 4) čuvanje tajnih podataka poverljive prirode (član 4); 5) zabrana nasilja "i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka" (član 5); 6) zaštita zdravlja i obezbeđivanje potrebne medicinske nege licima koja službeno čuvaju, odnosno nadziru (član 6); 7) zabrana korupcije i borba na njenom iskorenjivanju (član 7); 8) poštovanje zakona i Kodeksa ponašanja (član 8).

##### 5. Opšta dijagnoza stanja civilne kontrole o kojoj je reč

1. Opšta dijagnoza sadašnjeg "sistema" civilne kontrole vojske i policije u Srbiji/Jugoslaviji svodno može biti iskazana dvojako: (1) *rđave solucije – pretežno neprikladna, zastarela ili/i neprecizna pravila*; (2) *ogromne pravne praznine u regulisanju*.

2. Na jugoslovenskom prostoru, nesporna je tradicija nedemokratskog poretka više od pola stoleća: *partijsko-porodična država sa apsolutno ličnom kontrolom vrha vojske i policije*. U pitanju je (ograničićemo se ovde na poslednjih desetak godina) njihova (tih oružanih formacija) doskorašnja (da li je uopšte

---

<sup>4</sup> Prema Č. Bogičević, Đ. Blažić, *Osnovi pravnog položaja državnih službenika*, Komentar Zakona o državnim službenicima Crne Gore, Podgorica, 1993, 175-181.

prestala?!) bespogovorna vaninstitucionalna potčinjenost i lojalnost jednom čoveku, partijskom lideru jedine dugo vladajuće partije, bez obzira na pravni kvalitet njegove tadašnje nominalne državne funkcije (nezavisno da li je bio republički ili savezni, odnosno "savezni"\* državni poglavar).

Isto tako, sadašnja *faktička podeljenost teritorije Jugoslavije*, međunarodni protektorat, odnosno okupacija južne srpske pokrajine ne ide na ruku uspostavljanju jednog kompletnog, usklađenog i uspešnog civilnog nadzora nad vojnim i policijskim oružanim snagama.

Dodajmo ovome i *nekonzistentnost saveznog pravnog sistema*, posebno neusklađenost najviših republičkih pravnih akata s Ustavom SRJ i neprimenjivanje najvećeg broja savaznih zakona od strane jedne federalne jedinice iste, "zajedničke" države.

Sve u svemu, vojska, a još više policija su već nekoliko decenija "država u državi", odnosno poslednjih godina ogromnim narastanjem i podizanjem nivoa opremljenosti policijskih snaga i njihovih privilegija "države u državi" ili, još tačnije, zbog znatnih i sve izraženijih primesa konfederalnog statusa Jugoslavije i jačanja republičkih oligarhijskih struktura – "države u državama".

3. Iz prethodnog proizlazi njihova potencijalna ili/i stvarna samovolja, praćena osetnim elementima represije (ovde se, uglavnom, misli na policiju) bez kontrolnih mehanizama prevencije, ispravljanja i sankcionisanja protivpravnog postupanja u ovom važnom domenu, naročito s gledišta standardnog poštovanja i zaštite sloboda i prava građana i pravnih lica. Poznate su i slabosti u sprovođenju čak i onoga što je predviđeno u sferi kontrole koju razmatramo. Tako, ilustracije radi, Odbor za bezbednost i Odbor za predstavke i predloge pri Narodnoj skupštini Republike Srbije slabo, tačnije već dugo uopšte i ne rade (ili bar ne u punom sastavu), a nužna saradnja, čak i sami kontakti s MUP permanentno izostaju.

---

\* Navodnici su stavljeni zbog realne odvojenosti i nesaradnje crnogorskog državnog vrha sa "papirnatim" federalnim institucijama poslednjih par godina.

4. Najzad, spomenimo da (ranije) utvrđena *obaveza oružanih državnih službi da, kao i drugi javnopravni subjekti, poštuju međunarodna pravila* (ona opšteprihvaćena, kao i ratifikovana ugovorima, u smislu člana 16, stav 2. Ustava SRJ) dodatno oživljava (otvarajući prostor daljim integracijama i međunarodnoj saradnji – *i na vojnom i policijskom planu*) nedavnim prijemom Savezne Republike Jugoslavije u Ujedinjene Nacije (početkom novembra 2000. godine). I zbog ove činjenice, *neophodno je odmah prići izgrađivanju jednog modernog i efikasnog jugoslovenskog sistema civilne kontrole nad vojskom i policijom.*

## II. NORMATIVNE PRETPOSTAVKE ZA CIVILNU KONTROLU VOJSKE

### A. Ustavnopravni nivo

#### 1. Osnovni principi

Konkretni normativni predlozi za civilnu kontrolu vojske na jugoslovenskom prostoru počivaju na sledećim *neophodnim premisama, glavnim prethodnim načelima*: (1) pravna izbalansiranost pojedinih grana, funkcija državne vlasti; (2) jednakopravnost članica zajedničke jugoslovenske države, odnosno ravnopravnost Srbije i Crne Gore u svim elementima zajedničke tvorevine za koju se izjasne njihovi građani; (3) suprematija civilnog nad vojnim sektorom; (4) stalno rastući vojni profesionalizam.

#### 2. Konkretni predlozi

U Ustavu SRJ izričito treba postaviti i naglasiti sledeće:

(1) Uspostavljanje suprematije civilne u odnosu na vojnu vlast i delotvorno *potčinjavanje vojske civilnom vojnom komandantu*. Takođe, kogentnom normom odrediti *da ministar odbrane mora da bude civilno*, a nikako vojno lice.

Predlog za novi član Ustava SRJ – član 133a (o Vojsci Jugoslavije): *"Vojska Jugoslavije je pod kontrolom Savezne*

*skupštine i Savezne vlade" (stav 1). "Ministar odbrane mora da bude civilno lice" (stav 2). "Trošenje sredstava odobrenih za odbranu zemlje nadzire Savezna skupština, u skladu sa saveznim zakonom" (stav 3). "Savezna vlada, putem ministra odbrane, nadgleda rad Generalštaba Vojske Jugoslavije (stav 4).*

*Predlog za dopunu člana 135 (o Vrhovnom savetu odbrane): "Vrhovni savet odbrane punovažno odlučuje u punom sastavu, konsenzusom svojih članova" (novi stav 4). "Odluke Vrhovnog saveta odbrane o upotrebi Vojske Jugoslavije u miru donose se uz saglasnost Savezne vlade"; alternativa: "uz saglasnost/konsultovanje predsednika Savezne Vlade" (novi stav 5 člana 135). "Odluke Vrhovnog saveta odbrane koje se odnose na odbranu ustavnog poretka donose se uz pribavljeno mišljenje (alternativa: "uz prethodnu saglasnost") Savezne vlade" (novi stav 6 člana 135).*

(2) Neusklađenost republičkih ustava sa Ustavom SRJ – u prvome redu, Ustava RS u pogledu regulisanja tzv. izuzetnih stanja (ratnog stanja, stanja neposredne ratne opasnosti i vanrednog stanja) – *mora neizostavno da bude najhitnije otklonjena. Proglašavanje tih društveno teških i opasnih stanja treba da ostane isključivo u nadležnosti federacije, tačnije Savezne skupštine (član 78, tač. 3), odnosno Savezne vlade onda "kad Savezna skupština nije u mogućnosti da se sastane" (član 99, tač. 10-11 USRJ).*

Otuda sledi:

(a) Ustavno je nedopustiv paralelizam nadležnosti u tim pitanjima, bude li opstala zajednička država Srbije i Crne Gore. Predlog: *Brisati, na prvom mestu, sve odredbe Ustava RS o ratu i miru, oružanim snagama i vrhovnom komandovanju predsednika Republike Srbije (član 73, tač. 6; član 83, tač. 5-8).*

(b) Neustavnost celine srpskog Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja (iz 1991. godine) u odnosu na Savezni ustav. Predlog: *Taj zakon mora da bude, zajedno sa odgovarajućim (maločas navedenim) odredbama Ustava RS, stavljen van snage.*

(3) Strategija odbrane i doktrine upotrebe oružanih snaga treba da bude u izričitoj nadležnosti Savezne skupštine. Predlog: *Dopuniti član 78 Ustava SRJ, u vezi sa tač. 7 člana 77 isto-*

g teksta, gde piše da su u nadležnosti SRJ njena "odbrana i bezbednost", preciziranjem da Savezna skupština "postavlja strategiju odbrane i sačinjava doktrinu upotrebe oružanih snaga" – dopuniti (in fine) tačku 3, člana 78.

(4) U kontekstu zadataka VJ – da brani, pored ostalog, "ustavni poredak" (član 133, stav 1) – izostalo je bliže ustavno (i zakonsko) razrađivanje te kategorije.

Predlog: *Brisati, u datom kontekstu, sintagmu "ustavni poredak" (alternativa a) ili, bolje, precizirati značenje izraza ustavni poredak tako da bude definisano koje su vrednosti njime obuhvaćene i zaštićene (alternativa b).*

Predlog: *"Ustavom zajemčene slobode i prava građana i nesmetan rad legalno i legitimno uspostavljenih državnih institucija", posebno obavezu njegove vojne odbrane isključivo od nasilnog ugrožavanja, odnosno povrede, jasno odrediti u Zakonu o odbrani, kao i ciljeve, oblike i metode njegove vojne zaštite.*

(5) Postavljanje generala i vojnog pravosudnog kadra sada je u rukama predsednika Republike (član 136). Predlog: Naglasiti, tj. dopuniti ovaj član time da "predsednik Republike postavlja, unapređuje i razrešava, uz prethodno pribavljeno mišljenje ministra odbrane (alternativa: predsednika Savezne vlade), oficire Vojske Jugoslavije određene saveznim zakonom, predsednika, sudije i sudije porotnike vojnih sudova i vojne tužioce".

(6) Predlog: *Uvesti instituciju ombudsmana, narodnog pravozastupnika. Predlog:* U okviru odeljka VI ("Ustavnost i zakonitost") predvideti sledeće: "Narodni pravozastupnik prima i razmatra žalbe, sugestije i druge predstavke građana i pravnih lica koje se odnose na pravilnost i ažurnost rada državnih organa i preuzima mere predviđene zakonom" (stav 1). "Narodnog pravozastupnika bira Savezna skupština iz reda najuglednijih pravnih stručnjaka" (stav 2). "Mandat Narodnog pravozastupnika traje četiri godine" (stav 3). "Prava, obaveze i odgovornosti Narodnog pravozastupnika uređuju se saveznim zakonom" (stav 4). "U skladu sa zakonom, mogu postojati i posebni narodni pravozastupnici za pojedine oblasti" (stav 5).

(7) U vezi sa prethodnom tačkom, u odeljku VIII ("Vojska Jugoslavije"), predvideti, in fine, novi član (138a) o narodnom

pravozašupniku za vojsku. Predlog: "Narodni pravozašupnik za vojsku neposredno prima i razmatra žalbe, sugestije i druge predstavke vojnih lica (alternativa: i građana) koje se odnose na pravilnost i ažurnost obavljanja vojne službe i preuzima mere predviđene saveznim zakonom" (stav 1). "Prava, obaveze i odgovornosti narodnog pravozašupnika za vojsku uređuju se saveznim zakonom" (stav 2).

## **B. Zakonski (i podzakonski) nivo**

### *1. Zakon o odbrani*

(1) Predlog: Razložiti i pojasniti izraz "ustavni poredak" (u kontekstu proglašavanja vanrednog stanja – član 4, tač. 3) tako da bude jasno da je reč o "zaštiti od nasilnog narušavanja, odnosno ugrožavanja Ustavom zajemčenih sloboda i prava građana i zaštiti od nasilnog rušenja legalno i legitimno uspostavljenih državnih institucija" (v. odgovarajuća izlaganja u pogledu ustavnopravne ravni).

(2) Izmena člana 41, stav 3. Predlog: "O poslovima iz stava 1. ovog člana, Vrhovni savet odbrane obaveštava, a po potrebi i konsultuje, predsednike oba veća Savezne skupštine i Saveznu vladu".

(3) U kontekstu odredaba o Saveznom ministarstvu odbrane (čl. 43-47) dodati (predlog): "Savezno ministarstvo odbrane, na čijem je čelu civilno lice, vrši upravni nadzor nad radom Generalštaba Vojske Jugoslavije, kao i nad radom Glavne inspekcije Vojske Jugoslavije i nad radom službi vojne bezbednosti" (novi, drugi stav člana 43). "Savezno ministarstvo odbrane izveštava, najmanje dva puta godišnje, Saveznu skupštinu, odnosno njen odgovarajući odbor o stanju vojske i odbrane" (novi stav 3 člana 43). "Savezno ministarstvo odbrane vrši nadzor nad zakonitošću rada, nad trošenjem namenskih sredstava, kao i nad pridržavanjem odgovarajućih stručnih standarda od strane vojnih škola i instituta" (novi stav 4 člana 43).

(4) Kontrola vojne obaveštajne i kontraobaveštajne službe. Predlog je da treba uspostaviti tri vrste nadzora nad njima, de lege ferenda (novi član 11a ili novi član 48a – "Kontrola službi

vojne bezbednosti"): "Opšti nadzor nad zakonitošću rada službi vojne bezbednosti i poštovanjem sloboda i prava građana u tom domenu obavlja Savezna skupština putem Saveznog parlamentarnog odbora za odbranu i bezbednost (stav 1). "Upravni nadzor nad službama iz stava 1 ovog člana vrši Savezno ministarstvo odbrane" (stav 2). "Stručni nadzor nad službama iz stava 1 ovog člana u nadležnosti je Generalštaba Vojske Jugoslavije" (stav 3).

(5) Predlog: Zakonski urediti kontrolu vojnog budžeta (sredstva namenjenih za odbranu), a posebno postupak kontrole načina utroška tih sredstava.

## 2. Zakon o vojsci Jugoslavije

(1) Predlog je da bi trebalo, radi sprečavanja favorizovanja pojedinih vojnih lica na račun drugih, predvideti da i akti o "unapređenju, premeštaju i postavljenju profesionalnih oficira i profesionalnih podoficira" budu obrazloženi, što sada nije slučaj (član 154, stav 1).

(2) Sada postoji samo jedan zakonski član o ocenjivanju u vojsci (član 49), dok su ostala pitanja uređena odgovarajućom saveznom uredbom. Predlog: Da u zakonski tekst, zbog značaja tih pravila, budu pretočene glavne uredbodavne odredbe o ocenjivanju, novelirane u smislu ranijeg Zakona o službi u oružanim snagama (iz 1985, sa izmenama iz 1989), radi veće sigurnosti i demokratičnosti toga pravnog instituta.

(3) Postavlja se pitanje da li treba da ostane paralelna mogućnost vođenja i disciplinskog i krivičnog postupka (tj. kumulativne disciplinske i krivične odgovornosti) povodom jednog istog ponašanja vojnog lica. Predlog novog člana 174a: "Ako je protiv istog lica pokrenut i disciplinski i krivični postupak, zastaće se sa sprovođenjem disciplinskog postupka do okončanja krivičnog postupka" (stav 1). "Ako, na osnovu pravosnažne krivične presude, vojno lice bude osuđeno za učinjeno krivično delo, disciplinski postupak se obustavlja, a ako bude donesena oslobađajuća krivična presuda, onda se prekinuti disciplinski postupak nastavlja" (stav 2).



(4) Predlog: *Brisati odredbu stava 5, člana 183, prema kojoj "Viši vojni disciplinski sud ne može održati pretres"*.

(5) Povodom prestanka službe vojnim licima protivno njihovoj volji nameću se dva pitanja:

(a) stavljanje na raspolaganje (taj akt se inače, prema sada važećim propisima, tretira kao akt o postavljenju protiv koga, izrekom, nije dopušteno vođenje upravnog spora – član 154, stav 3) ne bi trebalo da bude izuzeto od upravno-sudske zaštite u upravnom sporu. Predlog: *"Akt kojim se vojno lice stavlja na raspolaganje obrazlaže se i protiv njega je dopušteno vođenje upravnog spora" (novi stav 4 člana 154)*.

(b) garancije protiv prestanka službe vojnih lica protivno njihovoj volji (čl. 107–114). Predlog: *Urediti po uzoru na raniji Zakon o službi u oružanim snagama (v. član 392-401. toga teksta)*

(6) Predlog: *Preciznije odrediti koji podaci predstavljaju vojnu tajnu, jer član 38 nalaže vojnom licu "da čuva državnu, vojnu, službenu i poslovnu tajnu"*.

(7) Predlog: *Zakonski precizno razraditi i garantovati pravo civilnog služenja vojnog roka, kao i pravo na prigovor savesti (Ustav SRJ, član 135, stav 2)*.

(8) Predlog: *Zakonski urediti prava, obaveze i odgovornosti narodnog pravozašupnika za vojsku*.

### 3. Krivični postupak pred vojnim sudovima i status vojnih lica

(1) Sudije se tretiraju kao i sva druga vojna lica, što će reći da podležu (i) disciplinskoj odgovornost, s mogućom posledicom smenjivanja sa sudijske funkcije. U tom kontekstu, *generálna ustavna norma o nezavisnosti vojnih sudova (član 138, stav 2. USRJ) nije do kraja realno ostvariva* (v. član 35-36 Zakona o vojnim sudovima iz 1995. godine). Predlozi: *Smanjiti broj razloga za razrešenje sudija pre isteka vremena na koje su postavljeni (član 36) u cilju jačanja stalnosti vojne sudijske funkcije (tzv. nepokretnosti sudija)*:

(a) suziti opseg tačke 4, člana 36 (dodavanjem visine kazne) – "ako bude osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora *od najmanje šest meseci*";

(b) *brisati u celini tačku 7* ("ako se utvrdi da je izvršio težu povredu sudijske dužnosti, odnosno ugleda sudijske funkcije").

(2) *Redukovati nadležnost vojnih sudova i tužilaštava nad civilnim licima u stanju mira* (član 10 Zakona o vojnim sudovima). Predlog: *Brisati u celini stav 2 člana 10* (On glasi: "Vojni sudovi sude civilnim licima i za krivična dela protiv imovine i krivična dela protiv službene dužnosti, ako je predmet dela deo borbenog sredstva ili oružje, municija i eksploziv koji služe potrebama odbrane zemlje").

(3) *Nije uspostavljena potpuna civilna sudska kontrola savezne sudske institucije – Saveznog suda nad vojnim sudovima ni u krivičnim, a ni u drugim pravnim stvarima iz nadležnosti vojnih sudova* (v. član 20, st. 2-3 Zakona o vojnim sudovima). Tako, "o zahtevu za zaštitu zakonitosti protiv pravnosnažnih odluka veća Vrhovnog vojnog suda odlučuje Vrhovni vojni sud u opštoj sednici" (član 73). Predlog, *de lege ferenda, da ta nadležnost pripadne Saveznom sudu*.

#### 4. Civilna upravno-sudska zaštita putem upravnog spora

(1) Po tužbama protiv konačnih upravnih akata vojnih organa odlučuje Vrhovni vojni sud (član 17, stav 2. Zakona o upravnim sporovima iz 1996, u daljem tekstu ZUS). Odluke toga suda su redovno odmah i pravnosnažne, pa – u smislu ZUS (član 18, stav 1) – na njih žalba nije dopuštena, osim ako je to posebnim zakonom u određenim stvarima izričito dozvoljeno (što, prema sada važećim vojnim propisima, nije slučaj). Predlog: *Ovu stratešku soluciju ZUS treba preispitati, naročito s gledišta saglasnosti sa odredbom stava 1 člana 119 Saveznog ustava koji priznaje pravo na žalbu protiv svake, pa i sudske odluke, donete u prvom stepenu. De lege ferenda, o žalbi na odluku Vrhovnog vojnog suda odlučivala bi poslednja federalna civilna sudska instanca – Savezni sud*.

(2) Strankama u upravnom sporu (vojnom licu o čijoj je vojnoj upravnoj stvari odlučivano i vojnom organu koji je rešavao

u konkretnom slučaju) protiv pravnosnažne odluke Vrhovnog vojnog suda stoji na raspolaganju vanredno pravno sredstvo, zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke pred Saveznim sudom, zbog sumnje da je došlo do povrede saveznih propisa (član 19, stav 1. ZUS). Time je, kako-tako, u odsustvu redovne sudske žalbe, ostvarena prohodnost pravne zaštite do jednog najvišeg, nevojnog suda koji je u prilici da vrši civilnu kontrolu odluka Vrhovnog vojnog suda donetih u upravnim sporovima.

(3) Najzad, ZUS daje i pravni osnov za civilnu upravno-sudsku kontrolu pravnosnažnih odluka Vrhovnog vojnog suda od strane Saveznog suda putem zahteva za zaštitu zakonitosti koji je u rukama Vrhovnog vojnog tužioca, zbog povrede saveznih propisa (član 20, stav 3. ZUS). Ali, ovo pravilo nije do kraja poštovano u Zakonu o vojnim sudovima u kome piše da je za odnosnu kontrolu nadležna opšta sednica Vrhovnog vojnog suda (član 73 Zakona o vojnim sudovima). Predlog: *Da odgovarajuća norma Zakona o vojnim sudovima bude usklađena sa merodavnim pravilom ZUS, kako bi civilna sudska kontrola u vojnim upravnim stvarima bila potpunija, a zaštita zakonitosti objektivnija i nepristrasnija.*

(4) Navedimo i jedno ograničavajuće pravilo u pogledu dalje (završne) sudske kontrole odluka samog Saveznog suda iz upravnog spora. To pravno shvatanje je, inače bez ikakvog pravnog oslonca u ZUS, stvorila Opšta sednica Saveznog suda. Ono glasi: " *Protiv odluka veća Saveznog suda, donetih u upravnom sporu po zahtevu za vanredno preispitivanje iz člana 20 (sada 19) ZUS, po zahtevu za zaštitu zakonitosti saveznog javnog (sada državnog) tužioca iz člana 21 (20) ZUS, uloženom protiv pravnosnažnih odluka sudova u republikama... i po zahtevu za zaštitu zakonitosti vojnog (sada vrhovnog vojnog) tužioca... protiv odluka Vrhovnog vojnog suda, nije dopušten zahtev za zaštitu zakonitosti saveznog javnog (sada državnog) tužioca o kojem bi odlučivala Opšta sednica Saveznog suda.*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Pravno shvatanje broj 1/79* (a ono se održalo i dan-danas), "Bilten sudske prakse Saveznog suda", br. 11/79. V. opširnije kod Z. R. Tomić, *Upravno pravo – sistem*, Beograd, 1998, str. 550.

Predlog: *Dotično sudsko stanovište bi, budući da je suprotno zakonu, trebalo sudskim putem derogirati, čime bi se reafirmisale pravne pretpostvake da i sama civilna sudska kontrola u vojnim upravnim stvarima bude još jedanput kompetentno, od strane jednog šireg sudskog sastava, proverena.*

#### *5. Podzakonska regulativa*

Kritika: *Prema postojećem stanju, značajan (i kvalitativno i kvantitativno) deo materije u pogledu Vojske Jugoslavije "preseljen" je u podzakonsku regulativu, čime je pravni status vojnih lica postao, automatski, neodređeniji, nesigurniji i nepoznatiji javnosti, što pogoduje štetnoj zatvorenosti vojne strukture i njenom odvajanju od društva, osobito slabijoj i neefikasnijoj civilnoj (spoljnoj) kontroli.*

### III. NORMATIVNE PRETPOSTAVKE ZA CIVILNU KONTROLU POLICIJE

#### **A. Ustavnopravni nivo**

##### *1. Osnovni principi*

*Za delotvorno funkcionisanje policije i merodavnu civilnu kontrolu nad njom, pored onoga što je generalno saopšteno u pogledu preduslova kontrole vojske, neophodne su sledeće najopštije premise: (1) usklađenost i saradnja policijskih podstrukture u federalnoj državi; (2) jedinstvenost komandovanja saveznom policijom; (3) uključivanje jugoslovenske policije u međunarodne policijske organizacije; (4) strogo poštovanje međunarodnih pravila i standarda kako u radu policije, tako i prilikom kontrole nad njom.*

##### *2. Konkretni predlozi*

(1) U Ustavu SRJ, u odeljku o Vojsci Jugoslavije, u članu 133 dodati novi stav 3. Predlog: *"U zaštiti ustavnog poretka,*

*Vojska Jugoslavije posebno saraduje sa Saveznim ministarstvom unutrašnjih poslova".*

(2) Član 23, stav 3 koji se odnosi na pojačanje kogentnih normi o obaveštavanju o razlozima hapšenja i o obaveštavanju porodice ("najbližih") uhapšenog. Predlog: Dopuniti odredbu stava 3 ... "odmah, u trenutku hapšenja..." ; ... "i da o lišenju slobode odmah po hapšenju obavesti njegove najbliže".

(3) Dopuniti član 23, stav 4 koji nalaže da treba ustavno izričito priznati pravo uhapšenom na branioca, odnosno na stručnu pomoć *od trenutka hapšenja, odnosno još u tzv. pretkriivičnom postupku*. Predlog dopune (in fine): "...odmah po hapšenju".

(4) Izmeniti član 24 koji nalaže da treba *ubrzati proceduru posle pritvaranja lica*, u korist uhapšenog, i to:

(a) Što se tiče rešenja o pritvoru (stav 2). Predlog: *Treba preopoloviti (duplo skratiti) postojeće rokove za uručenje rešenja (sa 24 časa na 12 časova), kao i za odlučivanje suda po žalbi na rešenje o pritvaranju (sa 48 časova na 24 časa)*;

(b) Ustavni maksimum *dužine roka trajanja pritvora znatno ublažiti* (sada tri meseca po odluci prvostepenog suda) i maksimum roka *produženja pritvora* (sada, takođe, (još) tri meseca odlukom višeg suda). Predlog: *Skratiti oba roka tako da iznose najviše dva meseca* (stav 4), kao i *postaviti izričitu ustavnu zabranu da pritvor određuje, svojom odlukom, organ unutrašnjih poslova* (dodati novi stav 5 člana 24).

(5) Nekompletan tekst člana 23, *Pravo na ćutanje*, treba dopuniti i precizirati. Predlog: *Izričito upoznati lice lišeno slobode, u samom trenutku čina hapšenja, da ima pravo da se brani ćutanjem i da zbog toga ne može snositi štetne posledice*.

(6) Izmeniti član 40 koji pretpostavlja *pravo na mirno okupljanje osetno ograničeno (suženo) u ustavnom podsistemu Srbije formulacijom "ometanje javnog saobraćaja"* kao ustavnim razlogom za ograničavanje slobode zбора i drugog okupljanja građana, član 43, stav Ustava RS (ponovljeno i razrađeno u članu 2 srpskog Zakona o okupljanju građana iz 1992). To ograničenje je *neustavno sa stanovišta Saveznog ustava*. Predlog: *Brisati tu suvišnu klauzulu iz Ustava RS i odgovarajućeg zakona*.

(7) Predlog: Uvesti instituciju ombudsmana za policiju, tj. narodnog pravozastupnika za policiju. Predlog sadržine novog člana, člana 24a: "Narodni pravozastupnik za policiju neposredno prima i razmatra žalbe, sugestije i druge predstavke građana koje se odnose na pravilnost i ažurnost obavljanja službe organa unutrašnjih poslova, i preuzima mere predviđene saveznim zakonom" (stav 1). "Prava, obaveze i odgovornosti narodnog pravozastupnika za policiju uređuju se saveznim zakonom" (stav 2).

## **B. Zakonski (i podzakonski) nivo**

### *1. Zakon o narodnom pravozastupniku za policiju*

Predlog: Sačiniti, u jugoslovenskim prilikama do sada nepoznat, poseban zakonski tekst (savezni ili republički?!) kojim bi, na osnovu predloženih novih ustavnih regula, bio ureden pravni položaj i funkcionisanje tog specijalnog organa parlamenta (uz oslanjanje na opšte usvojene svetske principe ombudsmanskog organizovanja i delovanja), u rangu zasebnog vida građanskog nadzora nad policijom. U njemu bi se preplitali i pravni i vanpravni momenti (legitimni vaninstitucionalni javni i stručni kanali uticaja i sl.).

### *2. Civilna upravno-sudska zaštita putem upravnog spora*

(1) Civilnoj upravno-sudskoj zaštiti putem upravnog spora prethodi *strogo unutrašnja kontrola uprave u policijskim upravnim stvarima* (iz "oblasti unutrašnjih poslova"). To, pak, nije klasična "upravna kontrola uprave" višeg nad nižim organom. Nije u pitanju ortodoksna dvostepenost odlučivanja – budući da je reč o *nadzorno-pravnim procesima unutar istog organa* – što dovodi u pitanje njihovu objektivnost i efikasnost. Naime (ograničimo se na Zakon o unutrašnjim poslovima Srbije iz 1991. godine), u prvom stepenu, po pravilu, spor rešava rukovodilac organizacione jedinice samog Ministarstva unutrašnjih poslova (u daljem tekstu MUP), a u drugom stepenu, povodom izjavljene žalbe, rešava sam resorni ministar (član 8). Inače, to je

jedini oblik pravne kontrole u kojem može biti ispitivana ne samo zakonitost, već i celishodnost upravnih akata (tj. pravilnost slobodnog, diskrecionog odlučivanja).

(2) Nadalje, prema opštim pravilima ZUS o zakonitosti konačnih upravnih akata MUP-a odlučuje, po tužbi, u upravnom sporu *Vrhovni sud Srbije, ostvarajući tako civilnu sudsku kontrolu zakonitosti (ali ne i celishodnosti!) policijske delatnosti.*

### *3. Zakon o unutrašnjim poslovima (ZOUP, Srbija, 1991)*

(1) Mera "zadržavanja lica" (član 11-12 ZOUP) spada u "lišavanje slobode", a slučajevi i postupak lišavanja slobode uređeni su saveznim zakonom (član 23, stav 2 Ustava SRJ). Globalna napomena: U postojećem ambijentu *nepotpunog i zastarelog saveznog zakonodavstva* (osobito propisa o krivičnom postupku i prekršajima) neusklađenost republičkih i saveznih pravnih regula je, u pojedinim slučajevima, *skoro nemoguće trenutno otklonjivo "nužno zlo"*.

(2) Strogo, dosledno i jasno treba definisati *opšte zakonske uslove za upotrebu mera prinude* (član 3). Predlog, preformulacija (in fine): ...."samo one mere prinude predviđene zakonom ... kojima se ... *postiče zakonito izvršenje poslova*".

(3) U pogledu ograničenja slobode kretanja (član 15) potrebno je preciziranje i suženje tog ograničenja. Predlog: ..."Radi zaštite života ljudi koji su *neposredno* ugroženi ... privremeno, *samo dok to stanje traje...*"

### *4. Uredba o saveznoj policiji*

Predlog je da treba sačiniti *jedan potpuno novi, specijalni uredbodavni tekst (zakonski rang propisa bi bio u suprotnosti s odredbom tačke 6 člana 99 Saveznog ustava, koja se tiče delokruga Savezne vlade) posvećen saveznoj policiji (inače, ustavni osnov je tačka 7 člana 77 Ustava)*. Njime bi detaljno bili uređeni:

(1) predlog: *organizacija, poslovi i ovlašćenja Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova, tj. njegovih pripadnika (ili, kraće, Savezne policije, u daljem tekstu SP);*

(2) *odgovornosti SP i kontrola nad SP i njenim ovlašćenim licima*, uz naročito afirmisanje sledećih postulata: ad 1 – odgovornost SP, preko resornog ministra, Saveznoj vladi i Saveznoj skupštini; ad 2 – *Savezna komisija za kontrolu službe državne bezbednosti*, pri Saveznoj skupštini (tri alternative: čisto poslanički sastav, čisto ekspertski sastav ili mešoviti), dobila bi delotvorna ovlašćenja (periodično primanje izveštaja, traženje podataka i obaveštenja, uvid u relevantne spise, pozivanje ovlašćenih lica i postavljanje pitanja, predlaganje Vladi i Skupštini preduzimanja određenih mera...).

#### 5. *Pravilnik o uslovima i načinu upotrebe sredstava prinude (Srbija, 1995)*

(1) *U odredbi o upotrebi vatrenog oružja* (čl. 24-30) naročito uporediti član 25 Pravilnika sa članom 23 Zakona o unutrašnjim poslovima. Jasna je *stroga supsidijarnost upotrebe vatrenog oružja*. Predlog: Član 25 Pravilnika mora (osobito) biti sistematski tumačen, u vezi i u skladu sa merodavnim zakonom, pa *ne bi škodilo da se i u Pravilniku podvuče odnosna supsidijarnost*.

(2) U odnosu na korišćenje drugih sredstava prinude (čl. 4-23) postoji predlog: *Normativno (još detaljnije) preciziranje uslova i načina upotrebe radi izbegavanja preširokog tumačenja, diskrecionarnosti i arbitrarnosti – i eventualnih zloupotreba*.

### IV. ZAKLJUČAK

1. Postojeća civilna kontrola vojske i policije na teritoriji SRJ je ozbiljno nedostatna, pravno uveliko prazna, a, praktično, i ono što postoji na tome planu iz različitih razloga slabo funkcioniše, ne sprovodi se dosledno i uredno. Nameće se *zaključak o znatnoj i nedopustivoj pravnoj i realnoj zapuštenosti kontrole – i to naročito one spoljne, civilne – oružanih službi državne uprave u Srbiji/Jugoslaviji*.

2. Promene u ustavnoj i merodavnoj zakonskoj (i podzakonskoj) regulativi – onoj koja se odnosi na pravnu stranu vojske i policije – su, dakle, neophodne i neminovne. Ali, nameće se pi-



tanje da li su, bez prethodnih celovitih i suštinskih ustavnih preobražaja, dovoljne i delotvorne samo parcijalne prepravke, "pravna krpjenja i došivanja", dakle postepenost odgovarajućih reformi, ili su, pak, neizostavni nagli, duboki i široki zaokreti u *ukupnoj* pravnoj regulativi, pa i u onoj o kojoj je ovde reč.

U svakom slučaju, poštujući realnost društvenih i političkih prilika u Jugoslaviji, perspektiva je u odlučnoj usklađenosti mera i koraka, u harmonizaciji društva i države, u postavljanju pravne (i druge) podloge za uključivanje naše zemlje u evropske i svetske tokove i integracije.

3. *Celina povoljnog kulturnog i civilizacijskog, za saradnju i svekolika povezivanja otvorenog društvenog, političkog i pravnog ambijenta pretpostavka je suštinskih normativnih reformi na vojnom i policijskom planu, posebno sistema efikasne civilne kontrole rada tih oružanih državnih službi.* S druge strane, opet, nesumnjiv je i obrnut proces uticaja demokratskih pravnih tokova u sferi oružanih službi državne uprave na ukupnu pravnu situaciju u Srbiji/Jugoslaviji.

4. *Legitimne normativne pretpostavke za civilnu kontrolu vojske i policije na jugoslovenskom tlu* samo su, razume se, jedan od slojeva sveopšteg preobražaja odnosnih struktura u pravcu istinskih i samih nadziranih čuvara i kontrolora osnovnih narodnih i društvenih vrednosti.