



Савет за националну безбедност

- позитивноправна анализа -

Чак и само помињање термина попут национална безбедност, тајне службе и обавештајна активност, код многих грађана, независно од степена њиховог образовног нивоа или других релевантних околности, изазива помешана осећања дивљења, мистичности или страха од “црних кожных мантила”. Нарочито у државама бившег источног лагера се осећа постојање посебне колективне свести о чињеници да ОЗНА све дозна, те да се не треба упуштати у истраживање КГБ-а, Секуритатее, Сигуримиа, Штазија и других служби. Деценијски некритички приступ овој теми довео је до мањка озбиљних научних, истраживачко-новинарских и стручних анализа.

Циљ овог истраживања је да се на једном месту прикажу сви доступни правни аспекти рада српског Савета за националну безбедност и да се на тај начин помогне у превазилажењу страха од ове институције. Као што ћемо видети у даљем тексту, Савет има више него јасан делокруг, чланство је законом одређено, начин рада је прецизиран и одређеним интерним актима, те многе сензационалистичке изјаве или натписи таблоида бивају дезинтегрисани у реалном свету. Кратка упоредноправна анализа приказује нам да је неки облик Савета општеприхваћена чињеница и у другим државама, како оним веома развијеним, тако и у државама које су по својим општим карактеристикама на сличном нивоу економског, културног, безбедносног и демократског развоја као и Република Србија.

КРАТАК ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ

Три момента су битна за истраживање положаја Савета у Републици Србији - почетак 2006. године, када је по први пут усвојен термин Савет за националну безбедност; мај 2007. године - када је донета прва Одлука независне Србије и децембар 2007. године када је, коначно, ова материја регулисана законом. Сваки од ових догађаја заслужује детаљније истраживање.

¹ Правни саветник Председника Републике Србије

Средином јануара 2006. године, по први пут у систему државне управе Републике Србије, јавља се појам Савета за националну безбедност. Управо 12. јануара те године Влада Србије усвојила је Одлуку о образовању Савета за националну безбедност², и то применом члана 43. став 1. Закона о Влади.³ Необичност овог решења огледа се у чињеници да поменути члан Закона о Влади регулише оснивање “јавних предузећа, установа и других организација”, односно Влада својом одлуком, а на основу члана 43. став 1., може да уреди и друга питања од општег значаја, као и да одлучи о другим стварима за које је законом или уредбом одређен да их Влада уређује одлуком. Пошто смо сигурни да Савет није јавно предузеће, а са великом сигурношћу можемо оценити да није ни установа, остаје да у правном систему Савет, те 2006. године, егзистира као “друга организација” Владе. Та “друга организација” Владе Србије имала је чак половину чланова са тадашњег савезног нивоа Србије и Црне Горе. Прецизније, од чак 14 чланова, њих седам - министар одбране, министар спољних послова, начелник Генералштаба Војске Србије и Црне Горе као и четири руководиоца служби безбедности⁴ су представљали савезни “кадар”. Друга половина Савета - председник Републике, председник Владе, председник Народне скупштине, потпредседник Владе, министар правде, министар унутрашњих послова и директор БИА - долазили су са републичког нивоа.

За разлику од каснијих Савета који се старају и о националној безбедности, али и о усклађивању и усмеравању рада служби безбедности, Савет из 2006. године се више бринуо о питањима националне безбедности.⁵ Иако се редактор тадашње Одлуке трудио да избегне одговор на питање које се само поставља - о чијој безбедности је Савет расправљао, сама чињеница да је Савет основала Влада Србије указивао је на његову оријентисаност ка републичком нивоу.

2 Одлука је објављена у “Службеном гласнику РС”, број 3/06.

3 Закон о Влади (“Службени гласник РС”, број 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08).

4 Подсећамо да је у то време Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије важио у целини, што значи да поред две војне службе безбедности овај статус су, још увек, имале и службе безбедности Министарства спољних послова - Служба за истраживање и документацију (СИД) и Служба безбедности.

5 Прецизније, сходно тачки 2. Одлуке, делокруг Савета био је да разматра стање у области заштите националне безбедности; разматра питања која се односе на рад органа унутрашњих послова и безбедносних служби, њихову међусобну сарадњу и њихову сарадњу с другим надлежним државним органима и са органима и службама безбедности других држава и међународних организација; предлагао је мере за унапређење стања у области заштите националне безбедности и разматрао предлоге надлежних органа, органа унутрашњих послова и безбедносних служби чији је циљ унапређење стања у области националне безбедности.

Иначе, кроз цео Савет из 2006. године провејава својеврсно двојство - за-казивање седница су вршили заједно председник Републике и председник Владе, заједнички су предлагали и дневни ред, док су записнике и закључке потписивали наизменично. За секретара савета *ex officio* био је одређен Генерални секретар Владе, за његовог заменика - шеф Кабинета председника Републике.⁶

Мај 2007. године

Средином 2007. године ствари су, бар што се правних аспеката националне безбедности тиче, биле далеко јасније него почетком 2006. године. Србија је тада била јасно профилисана као независна држава у целини одговорна за уређење и обезбеђење суверености, независности, територијалне целовитности и безбедности. Ипак, нови Савет, основан Одлуком о Савету за националну безбедност Републике Србије⁷, и даље је био означен као организација Владе у смислу члана 43. став 1. Закона о Влади. Ипак, сада се у правном основу за оснивање Савета наводи и члан 62. Закона о државној управи⁸ који Савет означава као “координационо тело”, која Влада оснива ради “усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе”.⁹

На овом месту одустајемо од даљег проучавања текста Одлуке из 2007. године јер ће пажљиви аналитичари приметити да су решења из Одлуке, скоро без изузетка, примењена и у Закону о основама уређења служби безбедности Републике Србије.

ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА О ОСНОВАМА УРЕЂЕЊА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Још у време писања новог Устава Републике Србије примећена је потреба за свеобухватном и хитном реформом одређених делова система државне управе, а нарочито у смислу усаглашавања појединих закона са новим уставним решењима. Даља анализа показала је да одређена питања уопште нису регулисана законом, па чак ни подзаконским актима. Уставни закон за

6 Овог “двојства” није било само у погледу обављања административно-техничких послова за потребе Савета - ове послове обављао је Генерални секретаријат Владе.

7 Одлука је донета 31. маја 2007. године и објављена у “Службеном гласнику РС”, број 50/07.

8 Закон о државној управи, “Службени гласник РС”, број 79/05 и 101/07).

9 Као правни основ наводе се и чланови 112. став 2. и 123. тачка 5. Устава Републике Србије који регулишу положај председника Републике као команданта Војске Србије и Владе као органа надлежног за усмеравање и усклађивање рада државне управе, односно органа који врши надзор над радом органа државне управе.

спровођење Устава Републике Србије¹⁰ је зато предвидео обавезу усвајања читавог низа закона као предуслов за предузимање даљих корака државног руководства - као што је, на пример, расписивање избора за председника Републике. Члан 3. став 2. Уставног закона је предвидео да председник Народне скупштине изборе за председника Републике мора расписати до 31. децембра 2007. године, односно најкасније у року од 60 дана од дана ступања на снагу последњег од закона којима се уређује положај и избор за председника Републике, одбрана и Војска Србије, спољни послови и службе безбедности. Не улазећи овде у политичке расправе настале поводом тумачења ове одредбе, јасна је интенција законодавца да је за правилно вршење функције председника Републике било потребно усвајање шест закона, међу којима и закон којим би биле регулисане службе безбедности. Прецизно читање члана 3. став 2. Уставног закона наметнуло је и име новог закона - “Закон о уређењу служби безбедности” (под условом да се службе безбедности уређују на целовит начин), односно Закон о основама уређења служби безбедности (ако се доноси “кровни” закон).¹¹

Приликом израде новог закона ваљало је водити рачуна и о још једној чињеници. Све службе безбедности, њих пет у оно време, биле су законски регулисане, било Законом о службама безбедности Савезне Републике Југославије, било Законом о Безбедносно-информативној агенцији.¹² Са друге стране, место тих агенција у систему државне управе није било постављено на исти начин. Војне службе безбедности - ВОА и ВБА, тада важећим Законом о министарствима, јасно су означене као органи управе у саставу министарства.¹³ Са друге стране, БИА је, већ у члану 1. Закона о БИА означена као посебна организација. Како положај органа управе у саставу министарства и посебне организације није идентичан¹⁴ то се искристалисао став да је целисходније донети кровни закон који ће обавезно предвидети

10 Уставни закон је објављен у “Службеном гласнику РС”, број 98/06.

11 Други део реченице из члана 3. став 2. Уставног закона гласи: “...односно најкасније у року од 60 дана од дана ступања на снагу последњег од закона којима се уређује положај и избор за председника Републике, одбрана и Војска Србије, спољни послови и службе безбедности.” Иначе, наша правна пракса је пуна примера доношења закона који регулишу “основе” - нпр. Закон о основама безбедности саобраћаја на путевима из 1988. године, Закон о основама својинскоправних односа из 1980. године исл. Ипак, већина ових закона је наслеђене са нивоа неке од федерација (СФРЈ, СРЈ или СЦГ). Са друге стране, Закон о основама система образовања и васпитања из 2003. године је пример “кровног” закона на републичком нивоу.

12 Закон о Безбедносно-информативној агенцији, “Службени гласник РС”, број 52/02.

13 Видети члан 4. став 3. Закона о министарствима из 2007. године (“Службени гласник РС”, број 43/07). Поменимо да исти члан 4. став 3. важећег Закона о министарствима из 2008. године (“Службени гласник РС”, број 65/08) предвиђа исто решење.

14 Због ограниченог простора за овог истраживање заинтересоване упућујемо на Закон о државној управи, нарочито чланови 28-32. (органи управе у саставу) и 33-37. (посебне организације).

доношење посебних закона којим би се детаљније регулисале појединачне службе безбедности. Такву обавезу срећемо у члану 22. став 1. Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије где јасно стоји да ће се рад служби безбедности уредити “посебним законима,¹⁵ у складу са овим законом”. Да би се превазишао правни вакуум у ставу 2. истог члана одређено је да ће се наставити са применом важећих закона,¹⁶ али само оних одредби које нису у супротности са одредбама новог закона.

Коначно, чланом 4. овог Закона дефинисано је да се службама безбедности у Републици Србији сматрају само БИА, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, чиме су две службе из Министарства спољних послова изгубиле свој статус.¹⁷

ЧЛАНОВИ САВЕТА ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ И ЊИХОВ ПОЛОЖАЈ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сходно члану 6. Закона за чланове Савета одређени су:

- председник Републике;
- председник Владе;
- министар одбране;
- министар унутрашњих послова;
- министар правде;
- начелник Генералштаба Војске Србије;
- директори служби безбедности.

Примећујемо да Савет има девет чланова чија овлашћења и позиција у систему одбране Републике Србије није истоветна. Зато је од великог значаја да се, пре приказа овлашћења самог Савета, упознамо са положајем сваког од чланова у систему државне управе.

15 Из редакције овог става јасно произилази да је потребно донети више закона, односно два - о БИА и о војним службама безбедности. Војне службе безбедности, са друге стране, морају бити регулисане једним законом јер то произилази из редакције члана 4. став 3. Закона о Министарствима из 2008. године.

16 Мисли се на Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије и Закон о безбедносно-информативној агенцији.

17 Ово, наравно, не значи да су СИД и СБ избрисане из система државне управе Републике Србије или да су запослени остали без посла. Напросто, ове две службе су и даље део систематизације Министарства спољних послова, запослени и даље раде, али се не могу презентоваи као службе безбедности, и што је још важније - не могу користити овлашћења и методе које службама стоје на располагању.

Председник Републике

Поред тога што “председник Републике изражава јединство Републике Србије”,¹⁸ он у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.¹⁹ Остала уставна овлашћења председника Републике, иако од великог значаја за државу, нису од посебног интереса за ово истраживање.²⁰ У систему одбране, председник нарочито: подноси заједно с Владом Народној скупштини предлог за проглашење ратног и ванредног стања;²¹ даје сагласност на нацрт Стратегијског прегледа одбране Републике Србије; усваја Доктрину Војске Србије, на основу предлога министра одбране; наређује спровођење Плана одбране Републике Србије; утврђује основе мирнодопске и ратне организације Војске Србије, на основу предлога министра одбране ; усваја План мобилизације Војске Србије; наређује спровођење мера приправности, општу и делимичну мобилизацију; усваја План употребе Војске Србије и наређује њену употребу; одлучује, у складу са законом, о упућивању припадника Војске Србије у мултинационалне операције, на основу одлуке Народне скупштине; доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије ; поставља и разрешава начелника Генералштаба Војске Србије, уз мишљење министра одбране; доноси правила која се односе на употребу Војске Србије, као и друга правила којима се уређује унутрашњи ред и правила службе у Војсци Србије; врши и друге послове одређене законом.²²

18 Видети дефиницију из члана 111. Устава Републике Србије.

19 Члан 112., став 2. Устава Републике Србије.

20 Поменимо на овом месту да председник Републике представља Републике Србију у земљи и иностранству; указом проглашава законе, у складу са Уставом; предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа; предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом; поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе; прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника; даје помиловања и одликовања и врши друге послове одређене Уставом. Поред члана 112. и осталих одредби друге главе Петог дела Устава, заинтересоване нарочито упућујемо на члан 172. где су одређена овлашћења председника Републике у поступку избора судија Уставног суда.

21 У случају да Народна скупштина није у могућности да се састане одлуку о проглашењу ратног стања доноси заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. У истој ситуацији, одлуку о проглашењу ванредног стања доноси набројана “тројка” под истим условима као и Народна скупштина. Више о овој материји видети у одредбама чланова 200. до 202. Устава Републике Србије и члану 10. Закона о одбрани.

22 Видети члан 11. Закона о одбрани (“Службени гласник РС”, број 116/07, доступно и на званичној интернет презентацији Народне скупштине Републике Србије на www.parliament.sr.gov.yu. Од осталих одредби Закона о одбрани које се односе на улогу председника Републике заинтересоване нарочито упућујемо на чланове 39. (угроженост граничног појаса), 43. (приправност Војске Србије), 90. (спровођење планова одбране у ратном и ванредном стању), 94. (мере приправности и мобилизације), итд.

Када је у питању командовање и руковођење Војском Србије, председник Републике: одлучује о употреби Војске Србије и командује Војском Србије у миру и рату; утврђује основе развоја и опремања Војске Србије; утврђује основе мирнодопске и ратне организације Војске Србије; одређује родове и службе Војске Србије, на предлог министра одбране; уређује систем командовања у Војсци Србије и прати спровођење система командовања; усваја План употребе Војске Србије и наређује њену употребу; доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије, на предлог министра одбране; поставља и разрешава начелника Генералштаба, уз мишљење министра одбране; поставља, унапређује и разрешава официре на формацијска места за која је прописан чин генерала и одлучује о престанку њихове службе, на предлог министра одбране; наређује спровођење мера приправности Војске Србије у случају ратног или ванредног стања; наређује мобилизацију Војске Србије; доноси основна правила и друга акта која се односе на употребу Војске Србије; доноси Правило службе Војске Србије и друга правила којима се уређују унутрашњи ред и односи у вршењу војне службе; обавља и друге послове командовања Војском Србије, у складу са законом.

Председник Владе

Пошто је о начину избора председника Владе већ било речи у делу који се односио о овлашћењима председника, на овом месту треба нагласити да председник Владе води и усмерава Владу, стара се о јединству политичког деловања Владе, усклађује рад чланова Владе, представља Владу и сазива и води њене седнице. Такође, председник Владе може осталим члановима Владе давати обавезна упутства и посебна задужења, сходно програму и политици Владе.²³

Министарство одбране

У овом истраживању већ је било речи о вези између министра одбране и председника Републике која је успостављена релевантним законима. Такође, положај министра одбране, као члана Владе, регулисан је већ поменутиим Законом о Влади и Пословником Владе, али и Законом о министарствима²⁴ који у члану 4. дефинише да Министарство одбране обавља послове државне управе који се односе на: политику одбране и стратегијско планирање (стра-

23 Заинтересоване упућујемо на Закон о Влади (“Службени гласник РС”, број 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08), као и на Пословник Владе (пречишћен текст у “Службени гласник РС”, број 61/06 и 69/08). О овлашћењима Владе у области одбране видети нарочито члан 12. Закона о одбрани.

24 Закон о министарствима (“Службени гласник РС”, број 65/08), доступан и на званичној интернет презентацији Народне скупштине Републике Србије на www.parliament.sr.gov.yu.

тегијски преглед одбране, стратегија одбране, планови и програми развоја система одбране и војна доктрина); међународну сарадњу у области одбране и војне сарадње; планирање и припремање мобилизације грађана, државних органа, привредних друштава, других правних лица, предузетника и Војске Србије за извршавање задатака у ванредном стању и ратном стању; учешће у цивилној заштити и обучавање за одбрану земље; израду аката и планских докумената којима се планирају мере и радње за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ванредном стању и ратном стању; склоништа; војну обавезу, радну обавезу и материјалну обавезу; службу осматрања и обавештавања; организовање веза и крипто заштите за потребе државних органа и Војске Србије; усклађивање организације веза и информатичких и телекомуникационих система у Републици Србији за потребе одбране; уређивање и припремање територије Републике Србије за потребе одбране; планирање, организовање и припремање цивилне заштите у случају ванредног стања и ратног стања; истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме; опремање и наоружавање Војске Србије и других снага одбране; безбедност значајну за одбрану; војно школство; научноистраживачки рад значајан за одбрану; статусна и друга питања професионалних припадника Војске Србије, као и друге послове који су одређени законом којим се уређује одбрана и другим законима. Као органи управе у саставу овог министарства одређени су Инспекторат одбране и, што је посебно значајно за ово истраживање - Војна служба безбедности и војно-обавештајна служба.

У области одбране, сходно Закону о одбрани, надлежно министарство обавља низ послова одређених у члану 14. од којих, за потребе овог истраживања, издвајамо оне који се односе на:²⁵ процену ризика и претњи безбедности земље; планирање, припремање и контролу мобилизације грађана, државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника и Војске Србије за извршавање задатака у ратном и ванредном стању; извршавање војне, радне и материјалне обавезе; планирање и организовање цивилно-

25 Макар у фусноти морамо указати да Министарство игра велику улогу у изради стратегијских, планских и правних докумената. У том смислу, Министарство обавља послове који се односе на: израду нацрта Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегије одбране Републике Србије и Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије и усвајање документа за њихову разраду; израду предлога Доктрине Војске Србије; израду предлога Стратегијског прегледа одбране Републике Србије; израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране; израду предлога годишњег извештаја Владе о стању припрема за одбрану, с којим се сагласио председник Републике; израду нацрта закона из области одбране, безбедности и Војске Србије; израду нацрта закона о потврђивању међународних уговора у области одбране и војне сарадње; израду платформи за вођење преговора и закључивање међународних уговора у области одбране и војне сарадње и њихово извршавање; итд.

војних односа у области одбране; систем осматрања, обавештавања и узбуњивања за потребе грађана, државних органа, јавних служби, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника; планирање, организовање, спровођење и контролу мера цивилне заштите, у складу са законом и прописима који се односе на цивилну заштиту; уређење и припрему територије за потребе одбране; истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме; опремање и наоружавање Војске Србије и других снага одбране, поступке поверљивих набавки и материјално обезбеђивање Војске Србије; сарадњу с осталим министарствима и другим органима државне управе, органима аутономних покрајина и органима јединица локалне самоуправе у припремању и спровођењу планова одбране и извршавању задатака у одбрани; итд.

Министарство унутрашњих послова

Сходно члану 5. Закона о министарствима Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се односе на: заштиту живота, личне и имовинске безбедности грађана; спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; одржавање јавног реда и мира; пружање помоћи у случају опасности; обезбеђивање зборова и других окупљања грађана; обезбеђивање одређених личности и објеката, укључујући и страна дипломатска и конзуларна представништва на територији Републике Србије; безбедност, регулисање и контролу саобраћаја на путевима; безбедност државне границе и контролу преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу; боравак странаца; промет и превоз оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја; испитивање ручног ватреног оружја, направа и муниције; заштиту од пожара; држављанство; јединствени матични број грађана; пребивалиште и боравиште грађана; личне карте; путне исправе; међународну помоћ и друге облике међународне сарадње у области унутрашњих послова, укључујући и реадмисију; илегалне миграције; азил; обучавање кадрова; управно решавање у другостепенем поступку по основу прописа о избеглицама, као и друге послове одређене законом.

Министарство правде

Многобројна и веома значајна овлашћења Министарства правде регулисана су чланом 7. Закона о министарствима. За ово истраживање поменимо само да Министарство правде обавља послове државне управе који се односе, између осталог, и на: кривично законодавство поступак пред судовима, изузев управног спора; организацију и рад правосудних органа и органа за пре-

кршаје; правосудни испит; вештачење; судске тумаче; извршење санкција; амнестију и помиловање; екстрадицију; прикупљање података о извршеним кривичним делима против човечности и других добара заштићених међународним правом; доношење решења о предаји окривљених лица Међународном трибуналу за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права почињена на територији бивше Југославије од 1991. године, а на основу правноснажних и извршних судских одлука;²⁶ спровођење програма заштите учесника у кривичном поступку, као и друге послове одређене законом.

Начелник Генералштаба Војске Србије

Генералштаб Војске Србије је се налази у саставу Министарства одбране и врши послове који се односе на: израду функционалних доктрина и других правила за употребу Војске Србије; израду Плана употребе војске Србије; израду Плана мобилизације Војске Србије; израду смерница за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије; припрему аката о организацији команди, јединица и установа Војске Србије; организовање мера приправности на основу аката председника Републике или министра одбране; друге послове одређене законом и актима председника Републике и министра одбране. Такође, Начелник Генералштаба предлаже план развоја и опремања Војске Србије; поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије у Војсци Србије до чина капетана и одлучује о престанку њихове службе, на предлог непосредно потчињених команданата; даје мишљење министру одбране на његов предлог за постављење, унапређење и разрешење и престанак службе генерала и старешина на дужности за које је формацијом утврђен чин генерала; поставља, унапређује, и разрешава подофицире и професионалне војнике и распоређује цивилна лица на служби у Војсци Србије и одлучује о престанку њихове службе; предлаже план попуне Војске Србије и бројни распоред регрута у Војсци Србије; доноси правила о обуци Војске Србије; доноси правила којима се уређује цивилно-војна сарадња; утврђује планове обуке и усавршавања професионалних војних лица и лица у резервном саставу и обавља и друге послове утврђене законом.

Директори служби безбедности

Положај и овлашћења директора служби безбедности регулисан је понајвише одредбама Закона о државној управи, о чему је већ било речи. Улога ових служби је и даље регулисана ранијим законима - у мери у којој су исти

²⁶ Поменимо да је по Закону о министарствима из 2007. године за изручење била потребна и сагласност Владе.

у складу са Законом о основама уређења служби безбедности Републике Србије. Зато и даље стоји да Војна служба безбедности²⁷ открива, прати, спречава, сузбија и пресеца обавештајне и друге делатности страних служби, организација и лица усмерених против Војске и Министарства одбране, као и унутрашњи и међународни теротизам и субверзивне активности усмерене против команди, јединица и установа Војске и Министарства одбране, те открива, истражује и документује кривична дела против уставног уређења и безбедности држава, против човечности и међународног права и најтежа кривична дела са елементима организованог криминала. Са друге стране, Војно-обавештајна служба прикупља, анализира, процењује и доставља податке и информације о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних и страних организација, група и појединаца, усмерених против Војске, Министарства одбране, суверенитета, територијалног интегритета и одбране државе.

Конечно, БИА обавља послове који се односе на заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка; истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима, као и друге послове у складу са законом.

ДЕЛОКРУГ САВЕТА ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ

Савет се стара о националној безбедности тако што: разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности; разматра међусобну сарадњу органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и служби безбедности и њихову сарадњу с другим надлежним државним органима, као и сарадњу са органима и службама безбедности страних држава и међународних организација; предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности; разматра предлоге за унапређење националне безбедности које му упућују органи надлежни за одбрану, органи надлежни за унутрашње послове, службе безбедности и други надлежни државни органи; разматра питања из делокруга органа државне управе, аутономних покрајина, општина, градова и града Београда која су значајна за националну безбедност; разматра и друга питања која су значајна за националну безбедност.

Савет усмерава и усклађује рад служби безбедности тако што: разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке којима одређује приори-

27 Приметно је да користимо називе из Закона СРЈ.

тете и начине заштите и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности; доноси закључке у вези с радом служби безбедности и Бироа за координацију; доноси закључке којима усмерава и усклађује рад служби безбедности; доноси закључке којима усмерава сарадњу служби безбедности са службама безбедности страних држава и међународних организација; доноси закључке којима усклађује делатности државних органа које су посвећене међународној сарадњи у области националне безбедности и одбране; прати извршавање закључака које је донео; даје мишљења о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности; даје мишљења Влади о предлозима буџета служби безбедности и прати реализацију одобрених буџетских средстава; даје мишљење Влади о предлогу за постављење и разрешење директора служби безбедности.

Савет се стара о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности, као и других прописа којима се штите људска права која могу да буду угрожена разменом информација или другим оперативним радњама.²⁸

Из побројаног делокруга Савета произлазе два закључка - прво, Савет се стара о националној безбедности али истовремено усмерава и усклађује рад служби безбедности, и друго - Савет није у могућности да доноси акте обавезујуће снаге. Ипак, Савет има механизам надзора над судбином својих закључака - надлежни државни органи дужни су да, у складу са својим уставним и законским положајем, сарађују са Саветом у питањима из надлежности Савета, а пре свега у извршењу закључака Савета. Штавише, ако надлежни државни орган не сарађује са Саветом или не извршава закључке Савета, секретар Савета о томе, без одлагања, обавештава Савет, који у том случају може позвати руководиоца државног органа да предузме све мере које су предвиђене законом да би државни орган успоставио сарадњу са Саветом или извршио закључак Савета.

НАЧИН РАДА САВЕТА И ТЕХНИЧКА ПОДРШКА

Основни постулати рада Савета одређени су директно Законом, док су детаљи препуштени интерној регулацији путем пословника који доноси Савет.²⁹ Тако је Законом предвиђено да седницу Савета сазива председник Ре-

28 Ово овлашћење Савета нарочито је дошло до изражаја приликом рада на усвајању Закона о заштити података о личности.

29 Пословником и другим општим актима Савета ближе се уређују остала питања која су значајна за рад Савета, Бироа за координацију и Канцеларије Савета, као и начин на који се обављају административни и технички послови за Савет.

публике, те да предлог дневног реда седнице утврђују председник Републике и председник Владе.

Седници Савета председава председник Републике (који увек потписује закључке Савета), а ако је он спречен - председник Владе. Седнице Савета одржавају се по потреби, а најмање једном у три месеца. Председник Републике може, на своју иницијативу или на иницијативу члана Савета, позвати на седнице Савета руководиоце других државних органа и институција и друга лица која нису чланови Савета.

Иако је Закон предвидео обавезу Владе да донесе посебну уредбу о Канцеларији Савета, то се није догодило. Ипак, од такве Уредбе можемо очекивати да Канцеларију регулише као службу Владе која обавља стручне и административне послове за потребе Савета.³⁰ Тек по оснивању Канцеларије можемо говорити и о трошковима рада Савета,³¹ који се намирују из Буџета Републике Србије.

До оснивања Канцеларије остаје да секретар Савета мора обављати и административно-техничке послове, поред послова који се односе на старање о извршавању закључака Савета. Подсетимо на овом месту да секретар Савета може присуствовати и учествовати у раду на седницама Савета, али без права одлучивања, те да је шеф Кабинета председника Републике секретар Савета по положају.

БИРО ЗА КООРДИНАЦИЈУ

Сходно закону, Биро за координацију оперативно усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета о питањима из своје надлежности. Ово нарочито подразумева да Биро утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности и других државних органа и с тим у вези координира њихове активности, утврђује начин оперативног усклађивања у појединим случајевима, оснива мешовите радне групе за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке, анализира резултате оперативног усклађивања и о томе по потреби извештава Савет, а најмање једном у шест месеци.

30 Под овим пословима се нарочито подразумевају послови у вези са сазивањем и припремањем седница Савета; стручни послови у вези са праћењем спровођења смерница и закључака Савета; послови административно-техничке подршке Бироу за координацију и послови који се односе на чување и стављање на увид члановима Савета извештаја и других аката Савета.

31 У овом тренутку трошкови рада Савета се сведе на копирање докумената и освежење за чланове.

Биро за координацију чине директори служби безбедности и секретар Савета. У раду Бироа за координацију могу по позиву да учествују и представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа полиције, Републички јавни тужилац, директор Управе царина и руководиоци других државних органа, организација и институција.

РЕШЕЊА У РЕЛЕВАНТНИМ ДРЖАВАМА

Већ је речено да институција Савета није непознаница и у другим државама, како оним које су достигле висок степен општег развоја, тако и у државама у транзицији. Како и сами живимо у транзиционој држави са многим негативним наслеђима, то није од великог унутрашњег интереса да се бавимо анализом Савета у САД.³² Такође, у упоредна анализа приказује да је постојање Савета често уставна категорија што значајно олакшава оцену места Савета у систему државне управе и систему националне безбедности. Поменимо тако да члан 166. албанског Устава из 1998. године предвиђа да је врховни командант оружаних снага председник Републике који, у време мира, командовање врши преко министра одбране, у складу са законом. Послове саветодавног карактера у систему националне безбедности, а за потребе председника Републике, врши Национални савет безбедности као уставни орган чија се ближа овлашћења и састав одређују посебним законом. На челу Савета се налази председник Републике који заказује састанке и одређује дневни ред. Од осталих чланова треба издвојити релевантне министре, начелника Генералштаба и директоре служби безбедности. По потреби, и друга лица могу бити позвана на састанке Савета али без права гласа. Административне и послове извршења одлука Савета врши секретар Савета ког именује председник државе. Секретар истовремено управља и службама Савета.

Савет као уставну категорију срећемо и у бугарском Уставу из 1991. године где је одређено да Консултативним саветом националне безбедности председава председник Републике - који је уједино и командант оружаних снага. Чланови овог, чисто саветодавног тела, су и председник Владе, министри спољних и унутрашњих послова, министар одбране, председник Парламента, и други руководиоци државних органа које и иначе срећемо у саставу савета широм света. Одлуке Савета су декларативног карактера и о њиховој судбини се стара секретар (директор) Савета. Скоро истоветно решење

³² Заинтересоване упућујемо на веома интересантну историју која у модерним САД почиње 1947. године усвајањем National Security Act-а. Треба само напоменути да је председник САД уједино и председник Савета, док од осталих чланова ваља издвојити државног секретара, министра финансија, министра одбране и саветника председника за питања националне безбедности.

срећемо и у Естонији где је Уставом из 1992. године било предвиђено да је председник Републике врховни командант али да му у извршењу сложених послова командовања помаже Савет као консултативно тело уређено посебним законом. Да се не би понављали, поменимо да је скоро истоветна ситуација и у Пољској,³³ суседној Хрватској,³⁴ или удаљеним, али војнички веома активним државама - Турској³⁵ и Грузији.³⁶

Савет за националну безбедност Чешке Републике представља тело чије постојање је, такође, уставна категорија. Наиме, чланом 63. Устава Чешке Републике из 1992. године предвиђено је да је председник Републике командант оружаних снага, али да своја овлашћења врши у сарадњи са Саветом који је означен као тело Владе и који је основан посебним законом број 110 из 1998. године. То је и разлог зашто Саветом председава председник Владе, он заказује редовне седнице једном у три месеца, а административно-техничку подршку раду Савета пружа секретар који је чиновник Владе.

У појединим државама са изразито председничким системом уобичајено је да председник, који је уједино и врховни командант, својом одлуком образује неку врсту савета као искључиво консултативног тела. Такву ситуацију срећемо, на пример, у Руској Федерацији, Молдавији или Украјини. Идентично је и у Израелу, с тим да тамошњи премијерски систем условљава да председник Владе има положај аналоган положају председника државе у председничком систему.

Свака даља упоредна анализа, ма колико била интересантна, ипак нема велики значај јер се закључак већ сада сам намеће - Савет у Србији има положај, надлежности и чланство слично, ако не и исто, као и у другим релевантним државама. Закључујемо и да разлике, наравно, постоје али су више последица уставних ограничења, традиције или других фактора који не пружају могућност за критику домаћих решења.

33 Видети члан 35. Устава, као и Закон о Бироу националне безбедности из 1998. године.

34 Заинтересоване упућујемо на члан 102. Устава Републике Хрватске и Закон о сигурносно-обавештајном саставу. Све хрватске прописе могуће је пронаћи на интернет презентацији Народних новина.

35 Видети члан 118. турског Устава и одредбе Закона о Националном савету за безбедност.

36 Видети члан 99. Устава. Поменимо да се на интернет презентацијама свих држава са "мање разумљивим" језицима информације о регулативи националне безбедности, скоро редовно, могу наћи и на енглеском, руском или другом светском језику.

Summary

The National Security Council of the Republic of Serbia was established by the Decision of the Government of the Republic of Serbia in 2006, and went through two reforms – in mid 2007 (again with a decision of the Government), and at the end of 2007, when the Law on the Bases of Organization of Security Services of the Republic of Serbia was adopted.

The research document presents the competencies of the Council as a collective body taking care of national security, steering and harmonizing the activities of security services. At the same time, it presents the position of each member (the President of the Republic, the Prime Minister, the Minister of Defense, the Minister of the Interior, the Minister of Justice, the Chief of Staff of the Army of the Republic of Serbia, the Director of the Security Information Agency, the Director of the Military Security Agency, and the Director of the Military Information Agency) within the governmental system of the Republic of Serbia.

Due attention has been paid to the Coordination Bureau, while the issue of the Council Office has been left aside, since the Government of the Republic of Serbia has not yet adopted the corresponding decree.

A short comparative legal analysis presents positive legal solutions from countries similar to Serbia according to their relevant characteristics (the degrees of social, economic, democratic, security culture and general development).

The primary goal of the research was to present valid solutions and thus demystify the activities of the Council, and to help all interested parties to better understand the role of the Council within the national security system of the Republic of Serbia.