

Богољуб Милосављевић*
Правни факултет Универзитета Унион, Београд

САВЕТИ ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНУ ПРЕМА УПОРЕДНИМ УСТАВНИМ РЕШЕЊИМА

Сажетак

У раду се анализирају и применом компаративног правног метода међусобно упоређују новија уставна решења о саветима за националну безбедност и одбрану у 25 европских, латиноамеричких, афричких и азијских земаља. Циљ анализе јесте да установи у ком се обиму савети нормирају у уставима и како се уређују питања њиховог положаја, улоге, надлежности и састава. Додатна сврха анализе јесте допринос избору модела који би послужио за креирање решења у српском уставу. Резултати анализе показују да су у половини од 50 прегледаних устава савети, мање или више, детаљно уређени и да се претежно ради о саветодавним телима шефа државе, а ређе владе. Осим саветодавне и координативне улоге, савети у мањем броју случајева имају надлежности за предлагање, надзор и одлучивање. Састав савета најчешће чине функционери извршне власти и снага безбедности, уз примере укључивања представника законодавне власти. Резултати анализе су такође упоређени са законским решењима о Савету за националну безбедност Републике Србије, а у закључку се, поред сумирања резултата анализе, пледира за уставно регулисање овог тела у Србији.

Кључне речи: савети националне безбедности и одбране, уставни систем националне безбедности и одбране, Савет за националну безбедност Републике Србије

* Електронска адреса аутора: bogoljub.milosavljevic@pravnofakultet.rs

1. УВОД

Систем националне безбедности сваке земље представља сложен систем и у њему редовно већи број органа остварује извршне и управљачке функције. То намеће потребу формирања нарочитог тела које ће имати улогу механизма за саветовање, координацију и усмеравање читавог система. Према стандардном решењу, таква тела се формирају као тела шефа државе или, у неким земљама, председника владе (у зависности од тога којем од та два органа припада улога врховног команданта оружаних снага).¹ Следило би да функција врховног команданта оружаних снага у исто време означава најодговорнијег државног функционера у систему националне безбедности.

Савети за националну безбедност и/или одбрану (даље и: савети) постоје у великом броју земаља. Редовно се ради о телима у којима се концентрише моћ од пресудног или знатно високог нивоа утицаја на формулисање и реализацију политике националне безбедности и одбране. Извор моћи савета лежи у њиховом саставу, односно у кумулацији појединачних моћи које на својим функцијама поседују чланови савета.

Због њиховог таквог значаја и тежње да се питања националне безбедности и одбране потпуније нормирају у највишим правним актима, велики број земаља које су донеле своје уставе крајем 20. и почетком овог века је уредио постојање савета. У мањој мери, то је случај и са раније донетим уставима (Италије и Француске, на пример). Од укупно 50 прегледаних устава, тачно половина њих садржи решења о саветима. У тим земљама су савети као уставне институције постали мање зависни од променљиве воље законодавца, а обезбеђена је и јаснија расподела уставних надлежности и одговорности у систему националне безбедности и одбране.

У земљама које су уставе донеле давно или релативно давно, какав је случај са САД и неким другим земљама, савети нису добили место у уставу, али могу постојати као тела установљена законом или актима извршне власти. Сличан модел су одабрале и поједине земље које имају уставе новијег датума (на пример, Хрватска² и Србија). Устав Републике Србије из 2006. године (даље:

1) Од овог решења које смо означили као „стандардно“ (тј. као најчешће) постоје изузеци, а један од најпознатијих је решење Устава НР Кине према коме функција врховног команданта оружаних снага не припада шефу државе или влади, већ нарочитом телу – Централној војној комисији (видети чл. 62, 67, 93. и 94. Устава НР Кине из 1982. године; превод у: Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984, стр. 563–590).

2) Мада не предвиђа постојање саветодавног тела, Устав РХ (1990) прописује дужност председника Републике и Владе да сарађују у усмеравању рада обавештајно-

Устав РС), иако новији по свом настанку, не уређује Савет за националну безбедност. Поменути недостатак требало би отклонити приликом текуће или наредне уставне ревизије. На тај моменат чешће указују аутори који истражују област националне безбедности,³ него стручњаци за уставно право у оквиру текућих расправа о ревизији Устава РС.⁴

Наведено омогућује класификовања савета на оне с карактером уставних тела и на оне с карактером законских тела (тј. тела која се успостављају законом и актима владе или шефа државе). Иако је у уставноправном смислу значајна, разлика између уставног и законског карактера савета не мора имати за резултат разлике у њиховој фактичкој улози и снази утицаја. Ипак, одредили смо се да у овом раду пажњу усмеримо само на прву врсту савета како би испитали уставне аранжмане о њима.⁵ Напомињемо да анализа неће пружити целовиту правну слику ових тела, већ само онај сегмент те слике који дају устава.

2. ОБИМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ УСТАВНОГ РЕГУЛИСАЊА

Разлике у приступима уставном уређивању очитују се најпре у самом обиму, односно броју одредаба и питања која се њима уређују. У том погледу се говори о уставима који садрже елементарно уређење и уставима са више или мање детаљнијим одредбама о уређењу савета.

Прву групу чине устава седам земаља у којима се уређује савет као саветодавно тело шефа државе и, уз то, ко им предсе-

безбедносних служби (члан 103, став 1). На темељу те одредбе, Законом о сигурносно-обавештајном саставу РХ (2006) уређено је постојање Вијећа за националну сигурност и Савјета за координацију сигурносно-обавештајних агенција. Закон о сигурносно-обавештајном саставу РХ (2006), *Народне новине*, Internet, www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/127655.html, 26/03/2018.

- 3) Видети, на пример: Радојица Лазић, *Контрола служби безбедности у Србији*, Академија за националну безбедност и Службени гласник, Београд, 2014, стр. 154.
- 4) У већем броју радова о ревизији Устава РС, који су објављени у посебном издању *Српске политичке мисли* за 2017. годину, под називом „Дилеме уставних промена у Републици Србији“ (уредници издања Владан Петров, Дарко Симовић, Слободан Орловић и Живојин Ђурић), нема залагања за уставно регулисање Савета за националну безбедност.
- 5) Осим непосредног увида у уставне текстове, коришћен је преглед одредаба о безбедности из устава 50 европских и ваневропских земаља, који су припремили истраживачи Београдског центра за безбедносну политику: *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*, БЦБП, Београд, 2017, Internet, www.bezbednost.org/upload/document/constitutional_provisions_in_the_area_of_security.pdf, 26/03/2018.

дава и да се о њима доноси закон.⁶ Устави из друге групе, поред таквих питања, уређују састав тела, њихове надлежности и улогу, а евентуално и нека друга питања. Од свих устава из ове групе нај-детаљније уређење пружају устави Бразила, Црне Горе, Мађарске, Турске, Украјине и Чилеа.⁷ Та решења ће бити предмет коментара у два наредна потпитања.

Према основном подручју надлежности, али и у зависности од традиционалних и теоријских схватања појмова „национална безбедност“, „безбедност“ и „одбрана“ у појединим земљама, а нарочито од ширине која се даје појму националне безбедности,⁸ у називима савета постоје следећи модалитети: (1) савети за националну безбедност (Албанија, Македонија, Бугарска, Пољска, Грузија, Чиле, Јужна Кореја, Тунис и Турска); (2) савети за безбедност (Јерменија, Азербејџан и Русија, као и тзв. „Република Косово“); (3) савети за безбедност и одбрану, односно за одбрану и безбедност (Источни Тимор, Црна Гора и Украјина); и (4) савети за одбрану или националну одбрану (Италија, Француска, Естонија, Мађарска, Румунија, Португалија и Бразил).

У првом случају се појам националне безбедности узима тако да укључује и одбрану земље, док се у другом случају иста ширина даје појму безбедност, али се из тог појма изоставља придевска одредница – „национална“. Суштинске разлике заправо нема, јер у називима тела се у другом случају после речи „безбедност“ налази име државе. Трећи модалитет, према коме се уз појам безбедности користи и појам одбране, могао би се протумачити као намера да се одбрани земље јасно да значење вредности од прворазредног значаја о којој ће се старати савет. Четврти модалитет би требало да ограничава улогу савета на питања одбране земље. Као што ће се код анализе надлежности савета видети, у неким је случајевима њихова улога ипак проширена на сва питања националне безбедности, иако се у њиховом називу налази само одбрана земље.

6) Члан 168, став 3 Устава Албаније (1998); члан 109, тачка 27 Устава Азербејџана (1995); члан 100, став 3 Устава Бугарске (1991); члан 127 Устава Естоније (1992); члан 15 Устава Француске (1958); члан 87, став 9 Устава Италије (1947); члан 83 став г) Устава Русије (1993).

7) Чл. 84 и 91 Устава Бразила (1988); чл. 95 и 130–133 Устава Црне Горе (2007); чл. 45 и 48–49 Устава Мађарске (2011); члан 118 Устава Турске (1982); чл. 106 и 107 Устава Украјине (1996); чл. 32, 106 и 107 Устава Чилеа (1980).

8) Упркос томе што је појам „национална безбедност“ ушао у широку употребу после Другог светског рата, за његово дефинисање и даље вреди оно што је професор Војин Димитријевић констатовао још 1973. године, тј. да је национална безбедност „једна од најчешће употребљаваних и најмање дефинисаних речи у речнику међународне политике“ (Војин Димитријевић, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973, стр. 19). Одличан преглед схватања овог појма пружа рад: Предраг Илић, „О дефинисању и дефиницијама националне безбедности“, *Војно дело*, Београд, 2, 2012, стр. 124–138.

Поред подручја надлежности, називима тела се одређује и природа њихове улоге, а као преовлађујуће решење користи се одредница „савет“ којом се она опредељују као тела са саветодавном улогом. И назив Консултативно веће националне безбедности (Бугарска) је истог смисла. Тела с надлежностима у области одбране често се именују као „врховни савет“ (Италија, Румунија, Португалија и Источни Тимор), а у случају Естоније назив тела гласи Национални савет одбране. Правим одступањем од овакве праксе сматра се Стални комитет за војна питања у Федерацији БиХ, чија је улога у томе да координира активности оружаних снага БиХ.⁹ Комитети и савети за народну одбрану, као „највиши“ органи те врсте којима председава шеф државе, предвиђају се Уставом Француске, без ближег опредељивања њихове улоге.

Последња од општих карактеристика уставног регулисања тиче се налога законодавцу да уреди сва или преостала питања у вези са саветом. Ширина овлашћења законодавца зависна је од обима уставног регулисања и највећа је када уставни предвиђају само постојање савета и његов положај, а сва остала питања препуштају закону. У појединим уставима су изричито назначена сва или нека од питања која закон треба да уреди. На пример, према Уставу Грузије законом се уређују састав, овлашћења и процедура рада савета, а према Уставу Бразила организација и начин рада савета. Устав Јерменије законодавцу делегира уређивање поступка формирања и правила о раду савета, док Устав Португалије налаже законодавцу да уреди административна овлашћења савета.¹⁰

Као изузетак од изложене праксе наводимо решење Устава Турске, према коме се организација и задаци савета уређују председничким декретом. То решење је примерено председничком систему организације власти.

3. ПОЛОЖАЈ, УЛОГА И НАДЛЕЖНОСТИ САВЕТА

Према свом положају и улози, савети не представљају самосталне и независне институције ни органе власти, већ су најчешће дефинисани као консултативна и помоћна тела уставних органа егzekутиве или као координациона тела у систему националне безбедности. Међутим, поједини савети имају сопствене надлежности које превазилазе њихову саветодавну и координативну улогу и они тада добијају карактер нарочитих уставних ор-

9) Члан V, став 5 Устава БиХ (1995).

10) Члан 99, став 2 Устава Грузије (1995); члан 91 Устава Бразила (1988); члан 152 Устава Јерменије (1995); члан 274 Устава Португалије (1976).

гана власти. Стога се говори о два основна типа савета: (1) оних са саветодавном и координативном улогом и (2) оних са улогом органа власти.

Преовлађујући модел савета је модел саветодавних и координационих тела. Као саветодавна тела изричито су означени у 17 устава (устава Албаније, Македоније, тзв. „Републике Косова“, Италије, Бугарске, Румуније, Естоније, Пољске, Француске, Португалије, Азербејџана, Русије, Бразила, Чилеа, Источног Тимора, Јужне Кореје и Туниса), као координациона тела у уставима БиХ и Украјине и, истовремено, као саветодано и координационо тело у Уставу Турске. Међутим, и када су означена као саветодавна тела, то не мора у сваком случају значити да у оквиру њихове надлежности неће бити координативних надлежности. Други модел савета (као нарочитих органа власти) сразмерно је ређи и постоји у Црној Гори, Мађарској, Јерменији и Грузији. На прелазу између ова два модела налази се средње решење, у које се сврставају савети земаља из прве групе, а којима устава додељују надлежности за предлагање политике, давање мишљења, доношење одређених административних правила и одлука или за вршење надзора.

У уставима осам земаља (Албаније, Бугарске, Италије, Француске, Азербејџана, Естоније, Русије и Туниса) не налазе се одредбе о надлежностима савета, па је тада препуштено законодавцу да уреди ово питање. Преостали устава уређују надлежности савета (1) општијим формулацијама или (2) навођењем питања у њиховој надлежности.

Коришћењем општије формулације одређује се област у којој савет има надлежности (тј. у којој ће имати саветодавну и/или координативну улогу). Такве формулације се налазе у уставима Пољске, Источног Тимора и БиХ.¹¹

Уз остављање могућности законодавцу да додатно уреди надлежности савета, устава девет земаља и тзв. „Републике Косово“ су ипак конкретизовали одређене надлежности савета. Оне се тичу прецизирања питања поводом којих се дају савети или врши координација, утврђивања права савета да учествује у формулисању и реализацији политике или као овлашћени предлагач, његових надзорних права и доношења одређених административних правила.

Конкретно, та овлашћења јесу следећа: 1) у Јужној Кореји

11) „Саветодавни орган председника Републике у питањима унутрашње и спољне безбедности државе је Савет за националну безбедност“, члан 135 Устава Пољске (1997); „Врховни савет одбране и безбедности је саветодавно тело председника Републике у питањима одбране и суверенитета земље“, члан 148 Устава Источног Тимора (2002); „Чланови Председништва ће изабрати Стални комитет за војна питања који ће координирати активности оружаних снага у Босни и Херцеговини“ (члан V, став 5 Устава БиХ).

саветовање председника у погледу формулисања спољне, војне и унутрашње политике која се односи на националну безбедност, пре предлагања те политике Државном већу;¹² 2) у Турској давање савета председнику у погледу формулисања, утврђивања и вођења политике националне безбедности и старање о обезбеђењу координације у систему националне безбедности; 3) у Македонији разматрање питања у вези са безбедношћу и одбраном и предлагање политике из тих области парламенту и влади; 4) у тзв. „Републици Косово“ давање савета у вези са безбедношћу и, у сарадњи са председником и премијером, развијање стратегије безбедности; 5) у Румунији старање о организацији и координацији активности у области одбране и националне безбедности, о учешћу у међународним мировним снагама и аранжманима колективне одбране у оквиру војне сарадње, као и о учешћу у мисијама очувања и успостављања мира; 6) у Украјини координација и надзор активности извршних органа у области националне безбедности и одбране, као и право доношења одлука о питањима из своје надлежности, које ступају на снагу путем декрета председника; 7) у Португалији консултовање о питањима одбране и организације, операција и дисциплине оружаних снага, као и вршење административних овлашћења утврђених законом; 8) у Бразилу давање савета председнику о питањима националне суверености и одбране, давање мишљења у случају проглашења ратног стања и закључења мира, као и проглашења стања одбране, опсадног стања и савезне интервенције, предлагање критеријума и услова за проглашење и коришћење области земље од посебног значаја за безбедност, пограничних зона и зона од значаја за очување природних ресурса, као и разматрање, предлагање и праћење развоја иницијатива од значаја за националну независност и одбрану; и 9) у Чилеу давање савета председнику у питањима националне безбедности и обављања његових других уставних функција, давање мишљења председнику у случају намере објављивања рата, као и право савета да издаје правила о питањима која се тичу његове организације, рада и објављивања његове дебате.

У групи савета који имају карактер органа власти налазе се савети с надлежностима за доношење одређених одлука у вези са управљањем системом националне безбедности и одбране. Од четири земље у којима савети имају такву улогу, најмања овлашћења су Савета безбедности Јерменије, који је овлашћен да прописује

12) Државно веће је посебан орган ког чине председник републике, премијер и других 15 до 30 бираних чланова, а оно одлучује о важнијим политикама из надлежности егзекутиве и питањима националне безбедности (чл. 88–89 и 91 Устава Јужне Кореје из 1948. године).

главне смернице одбрамбене политике, на основу којих министар одбране управља оружаним снагама. Други случај представља Савет националне безбедности Грузије, који предлаже парламенту одлуку о утврђивању бројног стања оружаних снага и, под руководством председника, доноси одлуке о изградњи војних објеката и одбрани земље. Његов истакнути положај види се и из уставне одредбе према којој се његов састав, овлашћења и процедуре рада прописују органским законом.

Трећи пример пружа Савјет за одбрану и безбједност Црне Горе, који доноси одлуке о командовању војском, док председник Црне Горе командује војском на основу тих одлука. Савјет анализира и оцењује безбедност и одлучује о предузимању потребних мера, поставља, унапређује и разрешава офицере војске, предлаже Скупштини Црне Горе проглашење ратног и ванредног стања, предлаже употребу војске у међународним снагама и врши друге послове одређене законом. У случају када Скупштина није у могућности да се састане, Савјет је овлашћен и да донесе одлуку о проглашењу ратног и ванредног стања.¹³

Последњи од примера из ове групе представља мађарски Савет за одбрану, дефинисан као један од органа руковођења војском који се успоставља у ратном стању и стању непосредне ратне опасности. Мађарски савет врши овлашћења председника републике и владе, као и овлашћења која му пренесе парламент, одлучује о употреби војске у земљи и иностранству, учешћу војске у мировним и хуманитарним мисијама у другим земљама, стационирању војске у иностранству, употреби страних оружаних снага у Мађарској или са полазиштем из Мађарске и њиховом стационирању у земљи, као и о увођењу ванредних мера предвиђених органским законом. Савет може доносити уредбе којима се обуставља примена закона и одступање од законских одредби, а које подлежу накнадној контроли парламента.

4. САСТАВ И НАЧИН РАДА САВЕТА

Састав савета се у потпуности или делимично уређује у 11 устава, у пет устава се утврђује право шефа државе да именује састав савета, док осталих девет устава остављају закону да у целини реши ово питање. Устави Азербејџана, Грузије, Пољске и Русије овлашћују председника да именује чланове савета, с тим што пре-

13) Ова решења црногорског Устава, а посебно решење о командовању војском, имају доста сличности са моделом командовања војском који је био уведен Уставом СРЈ (1992). Тада је постојао Врховни савет одбране који су чинили председници СРЈ, Србије и Црне Горе. Врховни савет је доносио одлуке у складу с којима је војском командовао председник СРЈ.

ма Уставу Грузије састав савета се уређује законом, тако да председник своје овлашћење врши у складу са законом.¹⁴ И Устав БиХ има исто решење, с тим што функцију шефа државе у тој земљи има колективни орган.

Међусобне разлике између уставних решења о саставу савета у 12 земаља су такве да о овом питању није могуће изводити закључке о правилностима од општијег значаја. Заједничко је то да су савети тела с малобројним саставом, што следи из природе њихове надлежности. Начелно су могућа два приступа: да се састав савета уреди у форми затворене уставне клаузуле (састав је у потпуности одређен уставом) или да се утврди делимичан попис функција чији ће носиоци бити у савету, а за преостали део састава препусти закону да то учини.

У два случаја састав савета чине шеф државе, председник парламента и премијер (Црна Гора и Тунис).¹⁵ Савет за одбрану Мађарске чине председници републике, парламента и владе, министри и шефови посланичких група у парламенту, као и начелник генералштаба војске у улози саветодавца. У Бразилу савет чине председник републике, председници оба дома савезног парламента, министри правде, одбране, спољних послова и планирања и команданти копнених, поморских и ваздухопловних снага. Према Уставу Турске, у саставу савета су председник и потпредседник републике, министри правде, одбране, унутрашњих и спољних послова, начелник генералштаба и команданти копнених, поморских и ваздухопловних снага. У зависности од дневног реда, на седнице савета могу се позивати други министри и надлежни функционери да би се саслушала њихова мишљења. У Чилеу савет чине председник републике, председници оба дома парламента, председник врховног суда, командант оружаних снага, генерални директор карабињера и државни ревизор. На основу одлуке председника, седницама могу присуствовати министри унутрашњих послова, одбране, јавне безбедности, спољних послова и привреде.

Португалски устав прописује да се састав савета уређује законом, с тим да у саставу морају бити два члана које бира парламент. Уставна решења Македоније и Источног Тимора имају сличности утолико што се шефу државе даје право да именује одређени број чланова савета (у Македонији три члана, у Источном Тимору два). Међутим, остали чланови савета су у Македонији одређени Уставом, и то су: шеф државе, председник парламента, премијер

14) Члан 109, тачка 27 Устава Азербејџана; члан 73, став 4. и члан 99, став 2 Устава Грузије; члан 144, став 3, тачка 26 Устава Пољске; члан 83, став г) Устава РФ.

15) Члан 131 Устава Црне Горе; члан 77 Устава Туниса (2014).

и министри задужени за области безбедности, одбране и спољних послова. У случају Источног Тимора прописано је Уставом да се састав савета уређује законом, с тим да у састав улазе представници цивилних и војних тела и да број представника цивилних тела мора бити већи од броја представника војних тела. И председник Украјине одређује састав савета, с тим што су у његовом саставу *ex officio* премијер, министри одбране, унутрашњих и спољних послова и директор националне обавештајне службе. У раду савета може учествовати и председник парламента.

Следило би да савети по свом саставу могу бити тела извршне власти, затим тела састављена од представника егzekутиве и функционера безбедносних органа, као и тела у којима се налазе носиоци одређених функција у другим гранама власти (законодавне и, ређе, судске власти) или чланови који се именују по основу обављања неке од других функција у систему националне безбедности и одбране. У сваком случају би требало да се ради о носиоцима управљачких, надзорних и извршних функција у овом систему.

Питање председавања саветима решено је у 18 устава, а основно решење јесте да председава шеф државе. Устав Турске утврђује да саветом, у одсуству председника, председава потпредседник републике. За разлику од таквих решења, у Јерменији саветом председава премијер, а према уставу тзв. „Републике Косово“ саветом председава премијер, осим за време проглашеног ванредног стања, када председник преузима функцију председавајућег.

Само у три устава уређује се сазивања седница савета: то право у Бразилу има председник републике, док се у Чилеу седнице савета сазивају на позив председника или на захтев већине чланова савета. У уставном тексту тзв. „Републике Косово“ предвиђено је да председник може захтевати сазивање седнице (то право припада премијеру), као и да председник сазива седнице током ванредног стања.

Од других решења у вези са радом савета могу се издвојити решење из Устава Румуније, према коме парламент разматра извештаје о раду Врховног савета националне одбране. Чилеански устав гарантује право сваком члану да може износити своја мишљења о свакој чињеници, акту или ствари у вези са националном безбедношћу. Такође, у истом уставу је прописано правило о примени начела јавности у раду савета, према коме су акти савета јавни, осим ако већина чланова савета одлучи друкчије. Турски устав садржи и одредбу која је пословничке садржине, а према којој председник републике предлаже дневни ред седница савета, узимајући у обзир предлоге потпредседника републике и начелника генералштаба војске.

5. САВЕТ ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Саветодавна тела у области безбедности и одбране позната су у ранијој домаћој уставној пракси,¹⁶ док их Устав РС не познаје. У периоду од 2000. до 2007. године било је неколико неуспелих покушаја да се у Србији или на нивоу СРЈ оснује саветодавно тело за националну безбедност.¹⁷ Коначно, Савет за националну безбедност Републике Србије (даље: СНБ) успостављен је одлуком Владе од 31. маја 2007. године¹⁸ и од тада делује у континуитету. Садржина те одлуке је уз незнатне измене пола године касније укључена у одредбе Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије,¹⁹ чиме је СНБ добио законско утемељење.

Састав СНБ чине: председник Републике, председник Владе, министри одбране, унутрашњих послова и правде, начелник Генералштаба Војске Србије и директори Безбедносно-информативне агенције, Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције. На седнице СНБ могу се позивати и други државни функционери, који немају право гласа. Према саставу, СНБ представља тело извршне власти, које чине и носиоци челних функција у безбедносним органима, уз изузетак директора полиције. Директори обе војне агенције су чланови СНБ уз министра одбране, иако те агенције имају положај органа у саставу Министарства одбране. У односу на изложена упоредна искуства, примећујемо да су директори служби безбедности ретко чланови оваквих тела (осим када се ради о службама које имају статус самосталних органа), а посебно је упадљиво одсуство министра спољних послова из састава СНБ.

16) Према Уставу СФРЈ (1974) постојао је Савет за народну одбрану, док је Уставом СРЈ (1992) уведен Врховни савет одбране, који је постојао и према Уставној повељи ДЗСЦГ (2003). Од 1974. године је постојао и Савет за заштиту уставног поретка, који је 1983. постао законска категорија.

17) Прво је Влада СРЈ 2000. године основала Савет за националну безбедност на челу са премијером Зораном Жижичем и са положајем радног тела које нема право мешања у одлуке Врховног савета одбране. Затим је Влада РС у јануару 2002. најавила оснивање Савета за државну безбедност на челу са премијером Зораном Ђинђићем, као тела унутар Владе које треба да надзире сектор државне безбедности. Трећи покушај представља оснивање Савета за националну безбедност у јануару 2006. за време владе Војислава Коштунице (одлука о образовању овог тела је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 3/06, а стављена је ван снаге новом одлуком Владе од 31. маја 2007).

18) Одлука о Савету за националну безбедност Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 50/07, Internet, www.srbija.gov.rs/exfile/sr/.../odluka_o_savetu_za_nacionalnu_bezbednost_cir.doc, 26/03/2018.

19) Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 119/07 и 72/12. За анализу одредаба овог закона о СНБ видети: Љубомир Дуловић, „Савет за националну безбедност“, *Војно дело*, Београд, 2, 2015, стр. 105–117.

СНБ има свог секретара, а подршку раду СНБ пружа посебна служба Владе.²⁰ Секретар је према првобитном законском решењу био, по положају, шеф кабинета председника Републике. Изменама закона је потом омогућено да то буде лице које дискреционим актом именује председник Републике, па је од средине 2012. то био први потпредседник Владе, који је наставио да обавља посао секретара и пошто је постао премијер. Потом је у новембру 2017. за секретара постављен министар унутрашњих послова. Тим путем је почев од средине 2012. остварено припајање функције секретара СНБ функцији једног од чланова СНБ, што формалноправно није у сагласности са законом.

По слову закона, секретар СНБ не учествује у доношењу одлука СНБ, али значај његовог положаја произлази из чињенице да је он руководиоца Бироа за координацију служби безбедности. Биро, осим секретара, чине директори три службе безбедности, а ово тело се бави оперативним усклађивањем рада тих служби. У тој додатној функцији секретара СНБ (као руководиоца Бироа) очигледно лежи темељни значај његовог положаја, а не у његовом својству у самом СНБ. Будући да спајање функције секретара и члана СНБ није у духу закона, требало би приступити измени закона и прописати да један од чланова СНБ може бити именован за руководиоца Бироа.

СНБ није дефинисан као саветодавно тело, нити има међу својим надлежностима улогу саветодавца шефа државе. Његове надлежности су груписане у две групе послова, од којих је прва именована као „старање о систему националне безбедности“, а друга као „усмеравање и усклађивање рада служби безбедности.“ Прва група послова се тиче читавог система националне безбедности, а друга само служби безбедности. „Старање“ се састоји у праву разматрања питања, заузимању ставова (у облику закључака) и давању предлога. „Усмеравање“ се схвата као синоним за право давања смерница, односно одређивања приоритета и начина рада, а „усклађивање“ као синоним за координацију.

У оквиру прве групе послова, СНБ разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности, разматра међусобну сарадњу органа из тих области, њихову сарадњу са другим државним органима и страним службама безбедности, предлаже мере за унапређење националне безбедности и

20) Канцеларија СНБ као служба која обавља стручне и административне послове за потребе СНБ основана је уредбом Владе од 6. фебруара 2009. године (*Службени гласник РС*, број 12/09). Крајем те године је Законом о тајности података њен делокруг проширен пословима у вези са заштитом тајних података, тако да је њен званичан назив – Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података.

разматра предлоге надлежних органа поднете са истим циљем и слично. У оквиру усмеравања и уклађивања рада служби безбедности, СНБ разматра обавештајно-безбедносне процене, одређује приоритете и начине заштите националних интереса путем обавештајно-безбедносног деловања, и својим закључцима усмерава и усклађује рад служби безбедности и њихову сарадњу са страним службама. Посебно се стара о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности и других прописа којима се штите људска права од угрожавања разменом информација или другим оперативним радњама служби. Такође, СНБ даје мишљења о предлозима планова рада служби безбедности, предлозима буџета за њихов рад и о предлозима за постављење њихових директора. СНБ, поред две наведене групе послова, има и надзорну улогу у погледу законитости рада служби безбедности и трошења одобрених буџетских средстава за њихов рад.

ЗАКЉУЧАК

Пракса уставног регулисања савета за националну безбедност и одбрану релативно је раширена, посебно у случају „нових демократија“. Више разлога подржава овакву праксу. У првом реду, увођење већег уставног реда у расподелу надлежности и одговорности између актера система националне безбедности, доследније остваривање владавине права и достизање савремених стандарда о демократској и цивилној контроли снага безбедности. Из ове перспективе, основано је да се приликом ревизије Устава РС расправља и о решењима о Савету за националну безбедност.

Према резултатима упоредне анализе саветодавна тела образују се најчешће као тела шефа државе и, ређе, владе. Осим саветодавне улоге, често имају координативну улогу, а у мањем броју земаља су њихове надлежности проширене правима да предлажу политику националне безбедности, да надзиру безбедносне органе, као и да доносе одлуке. У овом последњем случају таква тела добијају карактер нарочитих органа власти. На основу различитих модалитета ових решења, као један од предлога за унапређење положаја нашег Савета за националну безбедност могло би се применити решење о одређивању његове улоге као саветодавне и координативне.

Састав ових тела најчешће чине шеф државе и премијер, министри надлежни за ресурсе одбране, правде, унутрашњих и спољних послова, као и шефови снага безбедности (војске, поли-

ције и служби безбедности), а поред њих то могу бити и носиоци одређених других државних функција, саветници шефа државе и др. Ужи или шири састав ових тела генерално зависи од обима и типова надлежности које се тим телима додељују. Са становишта упоредних решења, разложно је да у саставу нашег Савета за националну безбедност буде и министар надлежан за спољне послове.

ЛИТЕРАТУРА

- Димитријевић Војин, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973.
- Дуловић Љубомир, „Савет за националну безбедност“, *Војно дело*, Београд, 2, 2015, стр. 105–117.
- Илић Предраг, „О дефинисању и дефиницијама националне безбедности“, *Војно дело*, Београд, 2, 2012, стр. 124–138.
- Јовичић Миодраг, *Велики уставни системи*, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984.
- Лазић Радојица, *Контрола служби безбедности у Србији*, Академија за националну безбедност и Службени гласник, Београд, 2014.
- Одлука о Савету за националну безбедност Републике Србије, Службени гласник РС, број 50/07, Internet, www.srbija.gov.rs/exfile/sr/.../odluka_o_savetu_za_nacionalnu_bezbednost_cir.doc, 26/03/2018.
- Српска политичка мисао* – Посебно издање „Дилеме уставних промена у Републици Србији“ (уредници издања Владан Петров, Дарко Симовић, Слободан Орловић и Живојин Ђурић), 2017.
- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 119/07 и 72/12.
- Законом о сигурносно-обавештајном саставу РХ (2006), Internet, www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/127655.html, 26/03/2018.
- 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*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2017, Internet, www.bezbednost.org/upload/document/constitutional_provisions_in_the_area_of_security.pdf, 26/03/2018.

Bogoljub Milosavljevic

**COUNCILS FOR THE NATIONAL SECURITY AND
DEFENCE ACCORDING TO THE COMPARATIVE
CONSTITUTIONAL SOLUTIONS**

Resume

In this paper the solutions on councils for national security and defence are analysed and mutually compared in new constitutions of 25 European, Latin-Americans, African and Asian countries applying comparative legal method. The goal of this analysis is to find in which scope these bodies are defined in the constitutions and how the questions of their position, role, competence and composition are arranged. Additional scope of the analysis is to contribute eventually to the choice of the model which could be used for the creation of the new solutions in the Serbian constitution. Results of analysis demonstrate that in the half of the 50 reviewed constitutions, these bodies are defined in detail or with few rules, and they are mostly advisory bodies of the state president, rarely of the government. Beside the advisory or coordinating role, these bodies in few number of cases have authority to suggest, control or decide. These bodies are usually constituted by the chiefs of the authorities and security forces, and in many examples by the representatives of the parliament. Results of the analysis are compared with the legal solutions on Council of national security of the Republic of Serbia, and in conclusion, besides summarizing the results of analysis, and is pleaded for the constitutional regulation of this body in Serbia.

Keywords: councils of national security and defence, constitutions, system of national security and defence, Council of National Security of the Republic of Serbia

* Овај рад је примљен 28. марта 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.