

Људска права и креирање безбедносне политике у Србији

УДК: 355.02 (497.11) : 351.86
351.78 : 351.86 (497.11)
342.72/73 (497.11)

Проф. др Милан Милошевић
Горан Д. Мајић, мајор

Креирање нове безбедносне политичке представља оквир за стабилности у региону и предуслов за укључивања Републике Србије у светске токове. Задачи државних органа на креирању националне безбедносне политичке првенствено су усмерени на утврђивање јединствене националне интереса, који се мора уградити у безбедносни концепти и модел, из којег следе безбедносне стратегије. То подразумева избалансиран системски приступ, како према потреби за успешним и ефикасним елиминасањем појава угрожавања безбедности, тако и према очувању и унапређењу људских права и слобода. Људска права представљају основна морална права, неопходна за достојанствени живот свих људи, због чега су универзална, неопуштава и недељива. Да би се остварила, људска права морају да буду идентификована и кодификована у оквиру међународној, регионалној и националној правној система, а државне власти морају имати законску обавезу да их поштују. Концепти људских права морају бити независни судови путем законом прописне процедуре. Само на тај начин могуће је, у процесу креирања и имплементације политичке националне безбедности, максимално искључити злоупотребе права на приватности личности и других тековина општеј цивилизацијској процеса.

Кључне речи: политичка националне безбедности, концепти, модели и стратегије безбедности, безбедносни ризици и решење, реформе сектора безбедности, људска права и слобода.

Увод

Стварање нове политике националне безбедности је предуслов и оквир за стабилност у региону и укључивање Републике Србије у светске токове. Питање креирања националне безбедносне политике је посебно значајно јер је оно уједно и део процеса „транзиције“ Републике Србије, као показатељ смера, темпа и дохвата реформе целокупног друштва.¹ С друге стране, креирање националне безбедносне политике подразумева избалансиран системски приступ, како према потреби за успешним и ефикасним елиминасањем појава угрожавања безбедности, тако и према очува-

¹ Хаџић М., „Замисао реформе сектора безбедности“, Смисао реформе сектора безбедности (приручник), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2004, стр. 9.

њу и унапређењу људских права и слобода. Само на тај начин могуће је максимално искључити злоупотребе, на пример, права на приватност личности и других тековина општег цивилизацијског прогреса.

Познато је да је развој информacionих и комуникационих технологија крајем XX века довео до невиђеног убрзања кретања информација, као и могућности комуницирања, у свим сегментима савременог друштва. То је у великој мери повећало и могућности праћења и надзора над сваким појединцем и његовим понашањем, како од специјализованих државних органа (првенствено служби безбедности), тако и од маркетиншких агенција које се баве истраживањем тржишта, различитих криминалних група и слично. Тако, достигнућа технолошког прогреса представљају „анђела који човеку олакшава и улепшава живот, али и немирног Фауста који га куша на сваком кораку“.²

Непрестано треба имати у виду да људска права представљају основна морална права свих људи и да су неопходна за достојанствен живот. Поштовање људских права, као идеал и императив, с краја XX и почетка XXI века, постало је природно повезано са међународним миром и безбедношћу, што указује на нови модел концепта људске безбедности. Због тога су ова права универзална, неотуђива, урођена и недељива.

Да би се остварила, људска права морају да буду идентификована и кодификована у оквиру међународног, регионалног и националног правног система. Државе и националне извршне власти морају имати законску обавезу да их поштују према међународним, универзалним и регионалним стандардима, као и по националном уставу и законима. Концепт људских права морају да бране независни судови законом прописним процедурама. Да би била ефикасна, људска права морају се пренети у националне законе, а законски елементи права не могу се игнорисати.

Појмовно и лејслaиивно одређење људских права

Идеја да сви људи поседују нека природна, урођена или од бога дарована права јавља се у најразличитијим облицима у бројним културама света. Она је била разлог и морални покретачки импулс многих револуција и постала саставни део првих устава у многим земљама. Половином XX века о тим правима се почело говорити као о „људским правима“,³ која дефинишу суштински однос између државе и оних над којима ова држава има власт. У ствари, питања људских права покрећу се у стручној и широј јав-

² Станковић Д., „Да ли подаци из личне – приватне сфере могу евентуално послужити као доказно средство у кривичном поступку“, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, број 3, Нови Сад, 1984, стр. 10.

³ „Старији рођак“ људских права је Међународно хуманитарно право, које је и заслужно што су људска права прерасла у савремени систем закона, првенствено на националном, а затим и на универзалном и регионалном нивоу. Сродна питања у међународном праву су и једнакост и недискриминација, право на самоопредељење и међународно кривично право, као и њихов однос према индивидуалним људским правима.

ности од времена Другог светског рата, будући да је тада, као реакција на нацистичка и фашистичка зверства и злочине, први пут призната веза између светског мира и индивидуалних људских права.

Поставља се питање: шта су људска права, јер се могу посматрати као апсолутна, ограничена и квалификована, али и као опозива и неопозива права? Наиме, неопозива су она људска права која се сматрају толико суштинским да њихово кршење никада не може бити оправдано ратом, ванредним стањем у земљи или неком другом катастрофом. Насупрот томе, према важећим међународним споразумима, пактовима или конвенцијама, опозива су она људска права чије се кршење, под извесним условима, може оправдати неком ванредном ситуацијом, борбом против тероризма и организованог криминала и слично.

Сматра се да су *неопозива људска права, слобода и заштити*: заштита права на живот;⁴ заштита од ропства; слобода мисли; право на признање пред законом; заштита од кривичног гоњења *ex post facto*; заштита од геноцида; заштита од мучења, слобода вероисповести; забрана научног експериментисања; заштита од стављања у притвор због неиспуњења уговорних обавеза (тј. дугова); забрана за поновно суђење због истог кривичног дела; и заштита осуђених на смрт.

Опозива људска права и слобода су: право на приватност; слобода изражавања; слобода штампе; слобода кретања; право на учествовање у власти; забрана принудног рада; право азила; забрана произвољног затварања; једнака заштита пред законом; право на националност; право на законски поступак; претпоставка невиности; право да оптужени зна све наводе оптужнице; право на независног и непристрасног судију; право на одбрану ћутањем; право на браниоца; права за време кривичног суђења; право на окупљање; право на удруживање; право на синдикално организовање; право на образовање; и права за време боравка у затвору.⁵

Од самог настанка УН људска права представљала су значајан део мандата ове организације. Сама Повеља УН не дефинише јасно која се права, слободе и заштите сматрају људским правима, она само успоставља концептуални и законски оквир за њихово дефинисање. У том смеру, Повеља представља први и најзначајнији међународни споразум који као експлицитан циљ истиче универзално поштовање људских права. Конкретно, у члану 1. став 3. Повеље наводи се да „постизање међународне сарадње у решавању међународних проблема економске, социјалне, културне или хуманитарне природе и унапређивање и подстицање поштовања права човека и основних слобода за све, без обзира на расу, пол, језик или веру“.

Повеља УН пажљиво и дискретно истиче и признаје да ниједна нација нема безгрешну прошлост у погледу људских права, због чега успева да

⁴ Људска права су неодвојива од живота и телесног интегритета човека. Право на живот данас је вишеструко угрожено: ратовима, геноцидом, тероризмом, угрожавањем животне средине, елементарним непогодама и слично.

⁵ Погледати опширније: Грум Д., *Приручник за истраживање покреће људских права* (превод), Фонд за хуманитарно право, Београд, 2004.

издејствује обећање држава чланица да ће радити на остваривању свеопштег поштовања људских права, односно да ће на том плану свака држава радити појединачно, али и у сарадњи са осталим држава чланицама и органима УН. Повеља је установила Економски и социјални савет, као један од основних органа УН, задужен, поред осталог, да успостави комисију која ће проучавати и унапређивати индивидуална људска права.

На својој првој седници Економски и социјални савет формирао је Комисију за људска права и наложио јој да дефинише и прецизира која права, слободе и заштите треба признати као „људска права“. Наведени задатак се испоставио много озбиљнијим него што се очекивало, тако да су се, као резултат рада Комисије, тек 1966. појавила два документа, заједно позната као Међународна повеља о правима. Ти документи су: Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.

У међувремену је усвојено више од четрдесет уговора, резолуција и других мултилатералних (универзалних и глобалних) докумената обавезујућег карактера.⁶ Они су у неким случајевима још прецизније и конкретније дефинисали људска права, а у неким чак и проширили одређена права и заштите. При томе треба посебно имати у виду да су повеље, конвенције, споразуми и уговори о људским правима динамични документи, односно „живи инструменти“ које треба тумачити у складу с развојем савремених околности.

С друге стране, усвојено је и више декларација које су препоручујуће-нормативног карактера. То су: Универзална декларација о људским правима из 1948; Декларација о уклањању свих облика нетолеранције и дискриминације засноване на вероисповести или убеђењима из 1981; Декларација о основним принципима правде за жртве криминалитета и злоупотребе власти из 1985; Декларација о заштити свих особа од насилног нестанка из 1992; и Декларација о правима лица која су припадници националних, етничких, верских или језичких мањина из 1992.

Најзад, усвојено је и више резолуција, упутстава и осталих необавезујућих докумената, такође препоручујуће-нормативног карактера. То су: Мере које гарантују заштиту права лица осуђених на смртну казну из 1984; Упутства везана за улогу тужиоца из 1990; Стандардна минимална правила за поступање са заробљеницима из 1957; Стандардна минимална правила УН за примену закона на малолетна лица из 1985; Правила УН за заштиту малолетних лица која су лишена слободе из 1990; Скуп принципа за заштиту свих особа које се налазе у притвору и затвору из 1988; и Основни принципи о улози адвоката из 1990.

Регионални механизми и инструменти заштите људских права заступљени су, пре свега, путем деловања *Савешта Европје (СЕ)*, прве европске

⁶ Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида из 1948; Европска конвенција о људским правима из 1950; Америчка конвенција о људским правима из 1969; Конвенција против мучења и других сурових, нехуманих или понижавајућих поступака или кажњавања из 1975; Америчка повеља о људским правима и правима народа из 1981; и Конвенција о правима детета из 1989.

политичке организације настале 1949. године у Лондону, чији се Статут изричито заснива на поштовању људских права и превасходној владавини права, што подразумева заштиту и унапређивање достојанства и слободе појединаца. Статут, такође, предвиђа да свако озбиљно кршење људских права од стране држава чланица представља основу за њихово суспендовање или искључење из СЕ.

Деловање СЕ на том пољу подразумева: заштиту грађанских и политичких права путем механизма појединачних жалби, при чему се о наводним повредама може покренути поступак пред Европским судом за људска права; заштиту социјалних и економских права путем механизма Европске социјалне повеље; заштиту особа лишених слободе путем система посета Европског комитета за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања; заштита права националних мањина путем Оквирне конвенције за заштиту националних мањина; остварење једнакости мушкараца и жена преко Надзорног комитета за једнакост мушкараца и жена; борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције; ширење слободе изражавања и информисања у медијима, слободну размену идеја и прекогранично комуницирање.

Европском конвенцијом за заштиту људских права и елементарних слобода из 1950. године, са протоколима из 1952, 1963, 1983, 1984, 1990, 1992 и 1994. године, отелотворена је теорија према којој људска права имају фундаментални карактер који их ставља изнад националног законодавства и праксе суверених држава. Према тој конвенцији, државе уговорнице јемче основна грађанска и политичка права која признаје свака држава, у којој је на снази владавина права, не само својим грађанима, већ и свим особама у „њиховој надлежности“. Државе или појединци имају право да покрену поступак пред судом који је установљен Европском конвенцијом.

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) највећа је регионална безбедносна организација на свету, са 55 земаља чланица из Европе, Централне Азије и Северне Америке. У оквиру ОЕБС-а активна је Канцеларија за демократске институције и људска права, која је одговорна за промоцију, заштиту и унапређење људских права и демократије на подручју земаља чланица.⁸

Европска унија (ЕУ), као најзначајнији економски и политички фактор на сцени Европе, основана је у садашњем облику уговором потписаним у Мастрихту 1993. године, а његово реализовање одвија се кроз „три стуба

⁷ Европски суд за људска права је правни инструмент који тумачи спорни домаћи закон или праксу, искључиво са гледишта њихове сагласности са Конвенцијом. Државе потписнице имају обавезу да уважавају његове пресуде, о чему води рачуна Комитет министара СЕ. Неке од последица рада овог суда су: Велика Британија је законом забранила телесно кажњавање у државним школама; Аустрија је модификовала Закон о кривичном поступку и упутства о поступању са затвореницима у болницама; Данска је усвојила допуне Закона о старатељству над ванбрачном децом и сл.

⁸ Стајћ Љ., *Основи безбедности – са основама испираживања безбедносних појава*, Драганић, Београд, 2005, стр. 87.

сарадње“. За људска права најзначајнија је заједничка спољна и безбедносна политика („други стуб“ сарадње у ЕУ) која се односи и на развој и јачање демократије и правне државе, поштовање права човека и основних слобода.⁹ Иначе, садржај Повеље о основним правима ЕУ је свеобухватнији од оног садржаног у Европској конвенцији о људским правима и основним слободама из 1950. године. Разлика је у томе што се Повеља ЕУ не ограничава само на људска и политичка права, него покрива и све остале области, као што су права на квалитетну администрацију, социјална права радника, заштита података личне или биоетичке природе, и др.¹⁰

Повеља о основним правима ЕУ из 2000. године прокламује да су опште вредности: достојанство човека; култура мира; самосвесна слобода, наука као истраживачка и истинољубива тежња; религија као својство различитих цивилизација; демократска једнакост и међукултурална толеранција; правда и активна правичност; правна држава и правна сигурност; људска права као синтеза организоване умности. Закључује се, дакле, да су људска права према Повељи ЕУ груписана према следећим установама: достојанство; слободe; једнакост, солидарност; право грађанства и правда.¹¹

Стандарди људских права и стандарти њихове имплементације

Стварање универзалног система људских права представља у сваком погледу огроман задатак. Међутим, још већи изазов представља проналажење путева да се ова људска права спроведу у живот, односно да се бар инсистира на њиховом поштовању. Успостављање система универзалне одговорности у области људских права постао је наизглед тешко решив проблем, пре свега зато што таква одговорност у неким случајевима може представљати директну повреду суверенитета.

Праћење и истраживање поштовања људских права представља корективан елемент механизма заштите људских права. Проста објава принципа и заштита људских права од стране држава, није довољна гаранција да се обезбеди да људи уживају своја зајамчена права. Даљим развојем концепта људских права и механизма наметања њиховог поштовања, као и установљавањем Међународног кривичног суда, стандарди за примену и истраживање ових права добијаће све више на значају. Ефикасна примена људских права, зависи, дакле, од професионалног праћења и од саме истраге.

Праћење људских права је редовно, периодично надгледање система, политике и деловања појединих држава, да би се утврдило да ли су они у сагласности са међународним, регионалним и националним стандардима који важе за људска права. Насупрот томе, истрага евентуалног кршења

⁹ Лопандић Д. и др., *Уговор о ЕУ*, Међународна политика и др, Београд, 1995, стр. 191.

¹⁰ Опширније видети: Јањевић М., *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005.

¹¹ Погледати детаљније: Перовић С., „*Природно право и универзалне вредности*“, *Правни животи*, број 9, Београд, 2005.

људских права је професионално испитивање одређених навода које се састоји у тражењу и прикупљању свих веродостојних и поузданих персоналних, материјалних и писмених доказа, као и оних датих у изјавама сведока, а затим и критичка процена доказа ради утврђивања формалне истине на основу њих.

Стандарди људских права нису ограничени само на грађане држава потписница међународних докумената из ове области. Они се односе на сва лица која се налазе на територији државе потписнице или су под њеном надлежношћу (апатриди, азиланти, имигранти и др.). Концепт људских права мора бити „практичан и ефикасан“, због чега им се мора дати садржина и ефикасна заштита у националном законодавству. Овај задатак успоставља се путем основних захтева које намећу стандарди људских права, кроз универзалне принципе – законитости, неретроспективности и примењивости кривичног законодавства.

Законитост подразумева да сви поступци државних органа, којима се крше стандарди људских права, морају имати јасну правну основу и бити прописани законом.¹² То значи да свакоме мора бити омогућено да сазна какав је закон и да се понаша у складу с тим; сва овлашћења која предузимају припадници државних органа морају да буду заснована на уставу или скупштинском акту; законодавна власт (скупштина) мора да пренесе овлашћења на орган извршне власти одговоран за спровођење закона; сва овлашћења која се преносе морају да буду прецизна, не смеју бити уопштена или непрецизно описана, а њихово спровођење мора да буде одрживо пред независном и непристрасним судом.

С друге стране, неретроспективност и примењивост кривичног законодавства представљају основне принципе стандарда људских права. Наиме, нико се не може сматрати кривим за поступање или пропуст, који у време када је почињен није представљао кривично дело према националном или међународном кривичном праву. Такође, постоји забрана изрицања теже казне у односу на оне које су се примењивале у време када је кривично дело почињено. Оба ова принципа представљају кључне елементе захтева законитости и легалности. Најзад, било какво ограничење људских (грађанских или политичких) права мора бити предвиђено законом.

Улога националних судова у преиспитивању законитости одступања од стандарда људских права огледа се у обавези судова да поштују ставове извршне власти у вези са постојањем ванредне ситуације која представља претњу опстанку државе. Међутим, судови неће дати *carte blanche* извршној власти и задржаће овлашћење да преиспита такву потребу. Такође, од извесних људских права не сме се одступати; одступање мора бити објављено у јавности уз одговарајућа образложења извршне власти, која се

¹² Захтев за легалношћу подразумева владавину права, што значи да се закон примењује на све и да нико није изван закона. У случајевима када се од државних органа очекује да поступају према дискреционом праву, оно мора бити ефективно ограничено у националном законодавству, а правосудни систем мора да функционише на предвидив начин.

односе на његову природу, обим и сврху; свако одступање може се преиспитати, у смислу обима, трајања и начина спровођења; када се утврди да постоји опасност за државу која захтева одступање, одговор извршне власти мора да буде пропорционалан и неопходан, али ако се оде предалеко, одступање ће бити незаконито.¹³

Људска права и „двосируки стандарди“ представљају посебно интересно питање на пољу људских права и међународног хуманитарног права, будући да се њима оцењује стање људских права, односно степен угрожености. Евидентно је да је свет и даље подељен на богате и сиромашне, Север и Југ, на политички и војно утицајне и оне без икаквог утицаја, на демократске и недемократске, али и на тзв. „демократије са смоквиним листом“. Због тога се и међународни инструменти намењени стварању, унапређивању и заштити људских права (санкције, срамоћење, кооптација, хуманитарне интервенције)¹⁴ не примењују увек у складу са принципима владавине права, него као продужетак спољне политике најмоћнијих држава. Сасвим је очигледно да стандарди људских права, који су строго и „принципијелно“ коришћени на примерима бивше Југославије, Руанде, Ирака и других земаља, не примењују у односу на САД, Русију, Израел и Кину.

Политика националне безбедности

Политика националне безбедности представља континуирани и систематски (доктринарно-нормативни) приступ сваке државе проблему безбедности, укључујући и одлуке о безбедносном сектору које утичу на спољну и унутрашњу безбедност државе и друштва. Ова политика заснива се на одређеном приступу безбедности, поставља параметре за стратегију одбране и војну доктрину, а развија се у оквиру међународних и регионалних стандарда прописаних бројним актима УН и другим документима. Безбедносна политика није утемељена само на схватању потреба и приоритета националне безбедности, него на њу утичу и разни спољни чиниоци, притисци и обавезе. У свим случајевима она треба да одговара правним стандардима, вредностима и начелима уграђеним у устав и законодавство.

Политика националне безбедности много је ужа од опште (теоријске) концепције, а знатно шира од уставно-правне концепције безбедности. Њен задатак је да послужи остварењу прокламованих политичких циљева,

¹³ Погледати детаљније: Cooper J.; *Countering Terrorism, Protecting Human Rights* (Draft Manual), OSCE, London, 2006.

¹⁴ Санкције онемогућавају државе, да приступају робама, технологијама, услугама, тржиштима и капиталу. Циљ срамоћења је да се путем Комисије за људска права УН и појединих невладиних организација (Amnesty International, Human Rights Watch и сл.) укаже на националну политику и праксу која је штетна по људска права, како би се промениле. *Кооптација* подразумева употребу међународних или регионалних судова и комисија, ради примене стандарда људских права и унапређења демократије, утицајем и предлагањем реформи националног законодавства и правосудног система. *Хуманитарне интервенције* представљају реакцију међународне заједнице, оружаној силом, на угрожавање људских права појединаца, неке групе или етничке заједнице, на територији неке суверене државе.

односно усмеравању заштите друштва у одређеном правцу, на пример против најтежих облика криминалитета, чиме се омогућава опстанак и развој датог друштва. Како је безбедност атрибут сваке државе, политика националне безбедности, утемељује се и на научном учењу о функцијама државе, јер се држава испољава и као правна и као политичка организација.

По својој суштини, национална безбедност представља одсуство опасности по одржање поретка власти. Конкретније посматрано, под националном безбедношћу подразумева се заштићеност државног јединства, унутрашње стабилности правног и политичког система и мирног просперитета друштвене заједнице у целини. Такав степен заштићености државе, тј. безбедност у етимолошком смислу речи („безопасност“) постиже се благовременим откривањем и елиминисањем постојећих или предстојећих појава и процеса, односно радњи или пропуштања које се негативно одражавају на стање безбедности саме државе. Треба имати у виду да је угрожавање националне безбедности, по правилу, организовано и конспиративно, док су његови носиоци они појединци, групе лица, организације и институције које непосредно организују или спроводе криминалне, терористичке, обавештајне и друге субверзивне активности у земљи или иностранству.¹⁵

Реформа сектора безбедности, као процес значајан за државе Југоисточне Европе, представља засебан теоријски концепт, који је под утицајем Европске Уније и Северноатлантског савеза (НАТО) прерастао у целовиту политичку стратегију. Овај појам се све више користи и као средство друштвених и безбедносних процеса у националној држави или заједници више њих. У том се контексту домети реформе сектора безбедности често користе и као важан показатељ смера, темпа и захвата укупне демократске реформе целог друштва. Реформа подразумева укупност промена у промишљању и практичном остваривању безбедности у оквиру државе. Реч је о једној збирној синтагми, која надилази, али у себе и укључује, низ упоредних а релативно одвојених реформи сваког од чинилаца безбедности државе. Дакле, појам „сектор безбедности“, и из њега изведен појам „систем безбедности“, по садржају и захвату много су шири од традиционалних појмова „сектор одбране“ и „систем одбране“.¹⁶

Сектор безбедности подразумева удружено деловање економских, социјалних, политичких, културних, демографских и еколошких чинилаца, унутар којих компонента оружаних снага губи примат и монопол. Појам оружаних снага, поред традиционалних чинилаца (војске и полиције), обухвата и све оне органе државе који су овлашћени да носе и употребљавају оружје, односно примењују силу: обавештајно-безбедносне или тајне службе; финансијску полицију; царину; судске и затворске страже. Уз ове

¹⁵ У документу Европског савета од 12. децембра 2003. године, под називом „Безбедна Европа у бољем свету“, који представља европску стратегију безбедности, као главне претње наведени су: тероризам; доступност оружја за масовно уништавање; организовани криминал; слабење државних система и приватизација силе.

¹⁶ Хаџић М., „Замисао реформе сектора безбедности“, *Смисао реформе сектора безбедности* (приручник), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2004, стр. 9–46.

формације, потребно је додати и формације изникле из процеса приватизације делова сектора безбедности и оружаних снага. Условно речено, сектор безбедности је могуће поделити на државни и приватни.

Државни сектор безбедности организује делатности безбедности и заштите, углавном за потребе заштите националних интереса, одржавања уставног поретка, јавног реда и мира, обезбеђивања јавних скупова и других окупљања грађана, безбедности саобраћаја на путевима, заштите од пожара и експлозија и сл. Организатори ових делатности су државни органи, чије су надлежности и обавезе дефинисане законима и финансирани буџетским средствима. Функционисање државног сектора безбедности регулисано је законима о војсци, о полицији, о службама безбедности, као и одговарајућим подзаконским актима, тј. правилима службе, упутствима, наредбама и слично.

Приватни сектор безбедности организује се путем системског закона, односно оснивањем привредних субјеката – предузећа, агенција и служби намењених пружању одређених безбедносних услуга на тржишту, независно од корисника (државни органи, привредна друштва и друга правна лица), за која не постоји законом прописана обавеза војске или полиције да организују заштиту. Приватни безбедносни сектор (тзв. алтернативна безбедност) није конкуренција држави и њеној безбедности већ израз потребе друштва, мешовитог и приватног капитала, као и грађана да, у сарадњи са институцијама државе, подигне ниво опште безбедности на виши ниво у интересу свих. Наиме, безбедност је неспорно највиша потреба сваког друштва и врховни закон, али апсолутна безбедност у ствари не постоји.¹⁷

Реформе националне политике безбедности, и укупног сектора безбедности, такође обухватају: измене одређених конституционалних и институционалних аранжмана; успостављање институционалне контроле (коју обавља скупштина, влада и судови) над оружаним снагама; реформу оружаних снага; као и успостављање безбедносне сарадње и укључивање у интеграције. У пракси не постоји јединствени модел нормативно-политичке уређености ове материје, који би се могао „аутоматски“ преузети, односно постоје само одређени императивни стандарди УН, СЕ и ЕУ на пољима безбедности и спољне политике, хуманитарног права и слично, који морају бити имплементирани у документа којима се дефинише безбедносна политика. У појединим земљама безбедносна политика представља засебну целину, док се у другима сагледава кроз систем одбране.

Интегрално управљање и контрола над остваривањем функција националне безбедности подразумева системско организовање и координирано спровођење мера и активности на подручју националне безбедности, као и њихово стављање под активну контролу највиших тела власти (председник републике, влада, скупштина и правосудје), као и јавности. Наиме, нови безбедносни ризици и претње (тероризам организовани криминал и

¹⁷ Милошевић М., *Физичко-техничко обезбеђење и пројектножарна заштитна*, Глосаријум, Београд, 2006.

др.), изискују нарочиту координацију и руковођење, јер борба против тих претњи захтева укључење различитих установа: министарства финансија, војске, полиције, служби безбедности и сл.

У имплементацију политике националне безбедности, по правилу, укључене су бројне државне службе. Оне представљају реализаторе нормативно-политичких докумената у овој области, који су нужни за развој политичких мера. Због тога је важно да држава развије одговарајући концепт, модел и стратегију националне безбедности, која ће укључити све битне субјекте друштва. Сигурно је да такав приступ пружа држави могућност да се свим безбедносним потребама и проблемима бави на целовит и свеобухватан начин¹⁷

Задаци државних органа на креирању националне безбедносне политике првенствено су усмерени ка утврђивању јединственог националног интереса, који се мора уградити у безбедносни концепт и модел. Из концепта и модела безбедности следе безбедносне стратегије, које морају послужити дефинисању борбе против најтежих облика криминалитета, као једне од најзначајнијих функција на пољу безбедности сваке државе.

Суштинско питање у креирању безбедносне политике и институционалног реаговања на савремене ризике и претње безбедности јесте да ли треба утврђивати активности и механизме пре конкретних напада или претњи (*ante delictum*) или након њиховог реализовања (*post delictum*). Ово питање суштински се своди на моделовање превентивног и репресивног деловања на безбедносне ризике и претње, односно на корелацију безбедности и војске са спољном политиком и дипломатијом.

Креирање безбедносне политике Републике Србије

Република Србија још увек није заузела доктринарни став о приступу и реализацији њене безбедносне политике, било путем самосталног нормирања националне безбедности или сагледавањем концепта безбедности у оквиру система одбране. Због тога, након доношења устава из 2006. године, као претпоставке и оквира свих нормативно-правних аката једне државе, и неколико веома значајних закона донетих крајем 2007. године,¹⁸ мора уследити доношење осталих релевантних закона (првенствено Закона о војним службама безбедности). Следи и доношење кључних политичких докумената, а на основу одговарајућих студија и процена – утврђивање безбедносних изазова, ризика и претњи на националном и регионалном нивоу, којем може да претходи доктринарно утврђивање одређених аспеката угрожавања безбедности.

Нова безбедносна политика Србије мора имати у виду одређене међународне стандарде на пољу нормативно-правног регулисања безбедности

¹⁸ У „Службеном гласнику Републике Србије“ број 116 од 11. децембра 2007. године објављени су: Закон о одбрани; Закон о Војсци Србије; Закон о спољним пословима; и Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије.

који се огледају у одређеним областима. То су: изградња националних стратегија и законодавства за борбу против тероризма, организованог криминала, трговине људима, компјутерског криминала и слично; развој демократије на националном плану, као и развој механизма ненасилног решавања конфликта и проблема у међународним односима; развој националних институција и органа, а посебно специјализованих за област безбедности; на пољу заштите зајамчених људских права – усклађивање националног законодавства са постојећим међународним стандардима, као једним од најзначајнијих задатака, право на живот, право на слободно мишљење и приватност – путем заштите података о личности и правним лицима и слично; контрола промета лаког наоружања, забрана оружја за масовно уништавање, контрола промета „двоструких“ технологија.

При обликовању докумената политике националне безбедности¹⁹ потребно је обратити пажњу на следећа питања: од којих врста безбедносних изазова, ризика и претњи треба да буде заштићена држава, односно које и чије вредности треба да буду заштићене; каква је врста безбедности потребна за то; колико безбедности је довољно; како се најбоље постиже одговарајући степен националне безбедности – придруживањем неком војном савезу или одржавањем неутралности; које врсте операција би могле да предузимају снаге националне безбедности (само одбрамбене операције или ће бити укључене и мировне операције и које); која средства и који државни сектори (ресори) треба да буду укључени у реализовање политике националне безбедности, колико дуго и под којим условима.

Такође, треба обратити пажњу на питање колико често и у којем периоду треба радити ревизију националне политике безбедности; како одржати равнотежу између безбедносних интереса и заштите људских права, односно општеприхваћених демократских начела; које су конкретне финансијске и економске последице функционисања система националне безбедности по пореске обвезнике (цена безбедности); какав ће утицај имати национална безбедносна политика и њена примена на спољну политику и регионалну стабилност државе.²⁰

Основни принцип креирања безбедносне политике (нпр. потенцијалних држава-кандидата за улазак у евроатлантске економске и безбедносне интеграције) представља примат међународног над унутрашњим правом, путем конкретизације међународних обавеза државе из области политике безбедности, проистекле из: 1) потписивања конвенција и резолуција УН; 2) потписивања регионалних конвенција и препорука (пре свега СЕ и ЕУ); 3) поступања безбедносним и политичким интеграцијама; 4) потписивања мултилатералних и билатералних међународних уговора; 5) унилатерално прихваћених обавеза; 6) фактичког поступања државних органа. При томе треба

¹⁹ Документа политике националне безбедности су: концепт, модел, резолуција, стратегија, доктрина, програма, акционих планова и слично.

²⁰ Борн Х., *Парламентарни надзор безбедносној сектору: начела, механизми и пракса* (приручник за посланике); Гораграф, Београд, 2003, стр. 27–28.

имати у виду да приступање ЕУ представља међународну интеграцију, док је прикључивање НАТО-у искључиво приступање савезу.²¹

Поред тога, постоје и међународна обичајна начела која стварају референтни оквир. Она се односе на успостављање пријатељских односа и сарадње између држава и призната су као аутентично тумачење Повеље УН. Наиме, у Декларацији 2625 (XXV) Генералне скупштине УН о начелима међународног права проглашено је осам недељивих начела једнаке вредности, међу којима и Начело поштовања људских права.

Међународни (универзални и реионални) уговори о безбедности и одбрани ограничавају и, понекад, побољшавају могућности дефинисања политике националне безбедности. Главне категорије међународних мултилатералних уговора из области безбедности су: 1) уговори који регулишу светску безбедност (Повеља УН); 2) уговори о Међународном хуманитарном праву, који регулишу међународне и немеђународне оружане сукобе (четири Женевске конвенције, укључујући и два додатна протокола); 3) уговори о различитим врстама наоружања и њиховој употреби (Уговор о антибалистичким ракетама, Уговор о смањењу стратешког наоружања, Конвенција о противпешадијским минама, и сл.); 4) уговори којима се установљавају регионалне организације које се делимично односе на безбедносна питања (Повеља Организације Америчких Држава, Уговор о Европској Унији, Закључни акт ОЕБС-а, и сл.); и 5) регионални уговори о војној сарадњи и узајмној одбрамбеној помоћи (Уговор о НАТО, Договор о Партнерству за мир, Међуамерички уговор о узајмној помоћи).

Карактеристичан пример мултилатералног (регионалног) уговора о безбедности и одбрани представља Стратегија европске безбедности, усвојена на састанку савета ЕУ у Бриселу 12–13. децембра 2003. године. Она представља највиши израз самосталне безбедносне политике ЕУ, одвојене од политике НАТО. Стратегија је урађена са намером да ЕУ омогући ефикасније суочавање са новим изазовима, ризицима и претњама безбедности, као и да пружи већи допринос у стварању регионалног система безбедности, као дела једног глобалног система. Садржи три целине: 1) безбедносно окружење; 2) глобалне циљеве; 3) инструменте за управљање кризама и превенцију сукоба. При томе је тежиште стратегије усмерено ка: изградњи ефикасног мултилатерализма у сарадњи са УН; борби против тероризма, стратегији према Блиском истоку и јасној политици према текућим и евентуалним кризама у Европи.²²

Билатерални договори или уговори о пријатељству, сарадњи и узајмној војној помоћи такође имају кључну улогу при изради плана националне безбедносне политике. О одредбама таквих уговора или договора могу преговарати и само две државе, како би се што боље прилагодили посеб-

²¹ Упореди: Станичић М., „Хрватска и НАТО“, *Безбедности Западног Балкана* (часопис Београдске школе за студије безбедности), број 5, Београд, 2007, стр. 11.

²² Савић С., „Западноевропска унија – настанак, улога и трансформација“, *Војно дело*, број 1, Београд, 2006, стр. 41.

ним вредностима, околностима и потребама. Пример су уговори о смањењу стратешког наоружања (СТАРТ) између бившег СССР и САД. Билатерални уговори били су коришћени и за решавање практичних случајева успостављања војне сарадње, што у неким случајевима укључује дозволу за транспорт или распоређивање трупа и наоружања на страниј територији. Дакле, билатерални уговори могу да буду схваћени као средство изражавања спољне безбедносне политике, побољшање пријатељских односа са другим земљама и решавање конкретних проблема из области безбедности и одбране.²³

Најзад, једну од битних компоненти националне безбедносне политике представља и јавно мњење, као незаобилазни елемент при креирању ове политике на националном нивоу.

Закључак

Распадом СФРЈ елиминисана је и безбедносна политика и концепт, који је био развијан као модел „Општенародне одбране и друштвене самозаштите“, уз оцену да је превазиђен и идеолошки обојен. Република Србија, као држава чланица, није имала никаквих конкретних потреба, нити уставних надлежности да развија своју безбедносну политику и концепт, него је своје потребе за безбедношћу амортизовала кроз савезне институције и органе. Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, безбедност је као функција препуштена државама чланицама, док је одбрана, као део система безбедности, остала на заједничком нивоу. Овакво решење је у пракси довело до делимичне политичко-нормативне регулативе на пољу безбедности, тј. заокружен је само систем одбране стратегијом и доктрином, што није било довољно.

Ни Устав Србије из 2006. године није у целости дефинисао концепт и модел безбедности. У члану 27. Устав декларативно обрађује право на слободу и безбедност, односно концептуално читав овај члан посвећује заштити права на слободу. У члану 97, тачка 4, Устава Србије наводи се да Република Србија уређује и обезбеђује одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, што отвара концептуално питање да ли је одбрана шира функција државе од безбедности или су оне равноправне, док је према неким искуствима држава ЕУ одбрана у ствари у функцији безбедности.

У прилог оваквој тврдњи говоре и одредбе члана 99. Устава Србије, према којима Народна скупштина усваја стратегију одбране, док се о стратегији националне безбедности у Уставу Србије не говори чак ни у назнакама. Због тога је неопходно, предстојећим законским реформама, као и израдом стратешких докумената, утврдити основне инструменте националне безбедносне политике. То, пре свега, значи државно опредељење за национални концепт и модел безбедности, а затим и визију функције одбране у систему

²³ Борн Х., *Парламентарни надзор безбедносној секцијора: начела, механизми и пракса* (приручник за посланике); Гораграф, Београд, 2003, стр. 32–34.

безбедности у Републици Србије, креирањем одговарајуће стратегије, доктрине и преосталих закона из области безбедности и одбране.

Јасно дефинисана национална политика безбедности мора остварити утицај на људске животе, имовину и добробит, односно не треба да буде препуштена пресудном утицају саме извршне власти (владе) или војске. Она мора позитивно утицати на будућност војске, служби безбедности и полиције, као и њихових припадника. Поред тога, мора стимулативно да делује на националну економију. Најзад, неопходан је и избалансиран системски приступ према очувању и унапређењу људских права и слобода.

Треба нагласити да је одредбама члана 20. Устава Републике Србије из 2006. године изричито прописано под којим условима надлежни органи могу ограничавати људска права, и то само ако таква ограничења допушта Устав, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајамчених права. При одступању од људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничавања, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењима права.

Литература:

1. Борн, Х.: *Парламентарни надзор безбедносној секцији: начела, механизми и пракса* (приручник за посланике); Гораграф, Београд, 2003.
2. Грум, Д.: *Приручник за истраживање повреде људских права* (превод), Фонд за хуманитарно право, Београд, 2004.
3. Јањевић, М.: *Устав Европје*, Службени гласник, Београд, 2005.
4. Cooper J., *Countering Terrorism, Protecting Human Rights* (Draft Manual), OSCE, London, 2006.
5. Лопандић, Д. и др.: *Уговор о ЕУ*, Међународна политика и др, Београд, 1995.
6. Милошевић, М.: *Физичко-техничко обезбеђење и противпожарна заштитна*, Глосаријум, Београд, 2006.
7. Перовић, С.: „Природно право и универзалне вредности“, *Правни животи*, број 9, Београд, 2006.
8. Савић, С.: „Западноевропска унија – настанак, улога и трансформација“, *Војно дело*, број 1, Београд, 2006.
9. Стајић, Љ.: *Основи безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*; Драганић, Београд, 2005.
10. Станковић, Д.: „Да ли подаци из личне-приватне сфере могу евентуално послужити као доказно средство у кривичном поступку“, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, број 3, Нови Сад, 1984.
11. Станичић, М.: „Хрватска и НАТО“, *Безбедности Западној Балкана* (часопис Београдске школе за студије безбедности), број 5, Београд, 2007.
12. Хаџић, М.: *Смисао реформе секцији безбедности* (приручник), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2004.