

*Др Љубомир С. Стајић, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
Lj.Stajic@pf.uns.ac.rs*

*Ненад П. Радивојевић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
N.Radivojevic@pf.uns.ac.rs*

*Владан М. Мирковић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
V.Mirkovic@pf.uns.ac.rs*

НЕКИ АСПЕКТИ ПОЛИТИКЕ УНУТРАШЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО ЕЛЕМЕНТА СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ¹

Сажетак: Успостављање и реорганизовање система националне безбедности увек има своје утицаје на одређеним стрављеним и нормативним правним актима којима се одређују организација, надлежности, овлашћења, координација, сарадња, контрола и друга питања од значаја за рад субјеката система националне безбедности. Та документација морају бити израз консензуса релевантних чинилаца једног друштва.

Република Србија је своју прву Стрављенију националне безбедности усвојила 2009. године, иако су реформе система националне безбедности почеле и пре тога. С обзиром на актуелност питања уставних реформи, као и најаве усвајања нове стрављеније националне безбедности које се очекују у предстојећем периоду, у овом раду ћемо се осврнути на нека од питања стрављенијских аката, као и практичне домете реализовања политичке

¹ Рад је настао као резултат рада на научно-истраживачком пројекту „Правна стрављенија и нови правни изазови“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

унуштрашње безбедности која је вођена у претходних осам година. Такође, у раду смо извршили нове класификације страних докумената којима се уређују питања националне безбедности и указали на нека питања која је потребно узети у обзир приликом креирања и реализације политичке националне безбедности. Узимајући у обзир велики број субјеката система безбедности задужених за осмишљавање унутрашње безбедности, као и обим овог рада, анализираћемо само неке од донећих страних докумената и нормативних аката, произашлих из Стратегије националне безбедности. Тим акцима се уређују организација и надлежности полиције као организационе јединице Министарства унутрашњих послова, а тичу се борбе против организованог криминала.

Кључне речи: безбедност, унутрашња безбедност, стратегија националне безбедности, политика националне безбедности, политика унутрашње безбедности.

УВОД

Измењено безбедно окружење након завршетка Хладног рата, а нарочито након 11. септембра 2001. године и напада на светски трговински центар у Њујорку, низа тзв. „обојених“ револуција и локалних ратова у Ираку, Либији, Сирији, условили су појаву нових безбедносних ризика и претњи по националну безбедност. Нова парадигма у области безбедности полако се помера са безбедности државе на безбедност друштва и грађана. С тим у вези, јавила су се „нова промишљања и нови концепти безбедности“ као што су људска безбедност, социјетална безбедност, еколошка безбедност, економска безбедност, енергетска безбедност и др.² У том смислу можемо поменути представнике тзв. Копенхагенске школе који за предмет својих анализа узимају процес у коме неко питање постаје приоритетно са становишта безбедности, при чему се ограничавају само на области у којима таква питања могу да се јаве, не упуштајући се у проблеме дефинисања садржаја самог појма безбедности.³ Међутим, без обзира на различите приступе, са

² Аутори сматрају да се не ради о новим концептима. Људска права су увек постојала у појму безбедности само нису била тако централизована и наглашена. Образложење овог става се налази у аксиому да је безбедност једна, једина и недељива и да нема безбедности државе без безбедности људи, економске безбедности, енергетске безбедности и обрнуто.

³ О процесу секуритизације као средству безбедносне политике вид. Vladan Mirković, „The Process of Securitization as a Possible Means of Security Policy“; *Tematski zbornik radova međunarodnog značaja, Tom 1, Međunarodni naučni skup „Dani Arčibalda Rajsa“*, [glavni i odgovorni urednik: Biljana Simeunović-Patić], Kriminističko-policijska akademija, Beograd 2017, 429-436.

развојем држава, њиховом демократизацијом, новим облицима организације, новим задацима у заштити људских права и слобода једино се наглашава обим и поимање суштине безбедности, па самим тим и обавеза у заштити те „нове“ безбедности коју данас дефинишемо као интегрална безбедност.⁴

У фокусу питања националне безбедности тренутно се наглашавају питања као што су: борба против тероризма, (транснационалног) организованог криминала, корупције, сиромаштво, заштита животне средине, здравствена безбедности, борба против свих облика насиља, екстремизма, верских, етничких сукоба и сл. Као последица тога, било је неопходно реорганизовати структуру „старих“ система националне безбедности како би адекватно реаговали на новонастале опасности. Успостављање и реорганизовање система националне безбедности увек има своје утемељење на одређеним стратегијско-доктринарним, политичко безбедносним и нормативноправним документима којима се одређују организација, надлежности, овлашћења, координација, сарадња, контрола и друга питања од значаја за рад субјеката система националне безбедности. Та документа су израз консензуса релевантних чинилаца једног друштва.⁵ Најдаље у овом процесу прилагођавања су отишле развијене земље, а тај процес полако прате и тзв. државе у транзицији.

Основни стратешки документ којим се уређују најважнија питања од интереса за националну безбедност јесте стратегија националне безбедности. Због тога се каже да је стратегија националне безбедности услов, основ, усмеравајући и корективни документ једне државе (друштва) настао као израз уважавања општеприхваћених стандарда безбедносног организовања савремених држава. То је уједно и документ пројекције развоја функционисања система безбедности у будућности, као и основа за све друге документе који се баве неким од безбедносних тема. То је отворен и динамичан програмски и делимично доктринаран садржај у који „улазе“ ставови друштва о најопштијем државном циљу на заштити сопствених вредности друштва, његовом опстанку, расту и развоју, а „излазе“ *ставови о активностима и мерама на иревентивном и рејресивном плану усмерених ка остваривању безбедности* као превасходне државне функције. Стратегија националне безбедности је уједно и порука другим међународним и унутрашњим чиниоцима шта држава сврстава у своје виталне вредности неопходне за опстанак,

⁴ Љубомир Стајић, „Стратегија националне безбедности у функцији безбедности Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 2/2009, 222.

⁵ Консензус релевантних чинилаца друштва о безбедносним питањима често се остварује кроз процес секуритизације у коме се кроз интеракцију свих важнијих друштвених актера (носилаца политичке власти, стручњака из области безбедности и јавности) долази до конструкције неких безбедносних питања као приоритетних. То не значи да безбедност постоји само у оквиру процеса секуритизације, већ да је у датом моменту, због ограничених ресурса сваког друштва, потребно усмерити пажњу на најдеструктивније облике угрожавања.

раст и развој, а које ће бранити својом укупном моћи, чији је систем безбедности најзначајнији део.⁶

Република Србија је 2009. године усвојила своју прву стратегију из области националне безбедности, под називом „Стратегија националне безбедности Републике Србије“.⁷ Полазећи од искустава већине држава које су усвојиле стратегије националне безбедности, можемо видети да се као један од елемената у структури наводи и политика националне безбедности (или само политика безбедности). С обзиром на актуелност питања уставних реформи, као и усвајања нове стратегије националне безбедности које се очекују у предстојећем периоду, у овом раду ћемо се осврнути на практичне домете спровођења политике унутрашње безбедности која је вођена у претходних осам година. С тим у вези, посебно ћемо анализирати нека од стратешких и позитивноправних акта донетих у том периоду. Битно је рећи да стратегије као акта доносе и Народна скупштина и Влада⁸ као законодавни и извршни органи власти, а којима утврђују правце политика коју планирају да воде у погледу одређених питања националне безбедности (борба против трговине људима, тероризма, корупције, сузбијање насиља, поступање у ванредним ситуацијама, заштити од пожара и сл.). Стратешка документа такође доносе и поједина ресорна министарства, а њима се првенствено уређују њихова организациона питања, питања кадровске структуре, материјалних средстава и слично.

1. СТРАТЕГИЈА ДРЖАВЕ И/ИЛИ СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Термин стратегија потиче од грчке речи *strategos* и означава војсковођу. Из претежно војне терминологије где је представљала вештину ратовања, реч стратегија је до данашњих дана еволуирала до значења *највишије и највише иланског докуменџа који иредсџавља оквир, смерницу или начин доласка до неког циља*, било да је тај циљ поставио појединац, нека организација или држава. Када је у питању држава, свакако да је један од њених највиших циљева (функција) остваривање безбедности ње саме и њених грађана. Као средства за остваривање те функције, држави на располагању стоје

⁶ Љубомир Стајић, „Стратегија националне безбедности у функцији безбедности Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 2/2009, 224.

⁷ Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

⁸ Вид. Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 92/10, чл. 53, ст. 1, тач. 7 и Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – одлука УС, 72/12, 7/14 – одлука УС и 44/14, чл. 45, ст. 1.

одређена правна, политичка и друга средства, па се зато и каже да је држава и правна и политичка организација. Како би остварила своје циљеве, држава доноси и спроводи одређене стратешке акте. Најопштији и у хијерархијском погледу највиши стратешки акт који држава доноси јесте стратегија државе.

Под стратегијом државе се подразумева „опште и интегрално програмско становиште за очување и достизање највиших националних (државних) вредности и интереса, уз ангажовање целокупних умних, духовних и материјалних потенцијала државе ради њене заштите и успешног развоја, кроз остваривање дефинисаних циљева у миру и рату. У практичном погледу, стратегија државе је општа идеја о реалном и/или виртуелном усмеравању политичке, економске и војне моћи државе ради заштите и достизања највиших националних (државних интереса кроз реализовање посебних и појединачних стратегија).“⁹ Из наведене дефиниције видимо да је стратегија државе¹⁰ најопштији и највиши стратешки документ из којег проистичу све остале посебне и појединачне стратегије. С обзиром на широк опсег питања које обухвата национална безбедност, често се у теорији и пракси стратегија националне безбедности поистовећује са стратегијом државе, иако је заправо реч о односу посебног према општем. Због тога се каже да „стратегија националне безбедности у суштини означава нижи категоријални појам, јер је неоправдано, а и бесмислено тоталитет националног деловања и резултата подвести под појам националне безбедности, као да не постоје универзално прихватљиве вредности за све субјекте међународне заједнице.“¹¹

У домаћој литератури можемо наћи и термине „кровна“, општа, државна или национална стратегија. Наиме, Влада Републике Србије је 2008. године донела Националну стратегију одрживог развоја.¹² Иако сам назив Национална стратегија одрживог развоја указује да би се могло радити о својеврсној „стратегији државе“, увидом у њену структуру видимо да није тако. Наиме, главни недостатак те стратегије је што се односи на развој само три појединачне области друштвеног живота, а то су: економски систем, социјални систем и екологија. Изван оквира наведене стратегије остала су бројна суштинска питања српског друштва, као што су обезбеђење регионалног мира и стабилности, људских права и слобода; суверенитета и територијалног интегритета земље; статуса и права српског народа у земљама у окружењу

⁹ Митар Ковач, *Стратегијска и доктринарна докуменћа националне безбедности – теоријске основе*, Свет књиге, Београд 2003, 26.

¹⁰ Француски генерал и стратег Андре Бофр је користио термин *национална стратегија*. По њему, тотална стратегија одређује појединачне задатке и комбинацију различитих генералних (читај посебних) стратегија у политичком, економском, дипломатском и војном погледу. Андре Бофр, *Увод у стратегију*, Војноиздавачки завод, Београд 1968, 30-31.

¹¹ М. Ковач, 63.

¹² *Службени гласник РС*, бр. 57/08.

и дијаспори; решавање повратка избеглих и интерно расељених лица и њихових имовинских права, итд. Поред тога, изван фокуса поменуте стратегије остао је читав низ врло важних безбедносних питања, као што су: ефикасно супротстављање тероризму, организованом криминалу, корупцији, трговини људима, илегалним миграцијама, изградња ефикасног и ефективног система националне безбедности, сарадња са субјектима унутар државе и на међународном плану, итд. Иако су наведена питања углавном обухваћена бројним посебним и појединачним стратегијама, истраживањем је утврђено да нема јасне каузалне везе међу њима, нити хијерархије приоритета развоја, јер наведена питања не спадају у приоритете Националне стратегије одрживог развоја Србије, што је озбиљан недостатак наведеног документа.¹³ Такође, поређењем Националне стратегије одрживог развоја и Стратегије националне безбедности, дошло се до сазнања о непостојању конвергенција садржаја и циљева два поменута кључна стратегијска документа.¹⁴ Не треба заборавити да је безбедност инструментална вредност која се објашњава као начин да се нешто постигне, а не само појава (стање) сама за себе. У том смислу, безбедност треба схватити и као услов опстанка и развоја (државе, друштва, нације, људи и живог света на планети). Важна је чињеница да безбедност ништа не ствара (нарочито не материјална добра), већ да само омогућава много тога (живот, здравље, слободу и сл.), па и стварање материјалних добара.¹⁵ Наведена анализа, као и увид у остала до сада донета стратешка акта показују да у Републици Србији не постоји стратешки документ који би по форми, садржини и општости могао да се подведе под стратегију државе.

За разлику од стратегије државе као општији документ, стратегија националне безбедности представља „систем комплементарних норми, из домена државних стратегија које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, правној, технолошкој, едукативној, информационој, војној, вер-

¹³ У том смислу постоји и опција доношења својеврсне Стратегије развоја која би заправо представљала кровну државну стратегију, а којом би се уредила сва најважнија питања развоја једне земље. О непостојању овог документа сведочи и истраживање спроведено од стране Републичког секретаријата за јавне политике, у којем се између осталог наводи да „у Србији не постоји кровни документ у виду националног стратешког плана развоја, који би био заснован на дугорочној визији са јасно дефинисаним приоритетима, мерама и активностима/пројектима за спровођење. Многе стратегије у свом називу имају префикс национална стратегија или стратегија развоја, али оне по свом садржају и области коју обрађују не могу се сматрати кровном стратегијом, јер се баве искључиво стратегијским планирањем појединих сектора“. Документ доступан на: <http://www.rsip.gov.rs> (7. фебруар 2018.)

¹⁴ Биљана Стојковић, „Безбедосни аспекти националне стратегије развоја Републике Србије“, *Безбедносн*, број 3/2012, 49, Божидар Форца, Биљана Стојковић, „О хијерархији стратегијских докумената“, *Војно дело*, лето/2014, 159-160.

¹⁵ Љубомир Стајић, *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2015, 23.

ској и другим областима функционисања државе. То је целовит и релативно трајан програм, чијом реализацијом треба да се остваре спољна и унутрашња безбедност државе, у миру и рату, кроз ефикасно решавање безбедносних ризика, изазова и претњи, ради заштите слобода, имовинске сигурности, права грађана и демократских тековина.¹⁶ Из наведеног се види да стратегија националне безбедности „није нити може бити изолован документ, без везе са хијерархијски вишим документима, у које би се могли сврстати ‘државне’, ‘националне’ или ‘тоталне’ стратегије, које стратегија националне безбедности конкретизује у делу посвећеном безбедности и у хијерархијски нижим стратегијским и доктринарним документима, као што су стратегија одбране, војне стратегије, војне доктрине, стратегије за борбу против криминала и сличне стратегије и доктрине које се односе на посебна питања достизања и очувања националне безбедности.“¹⁷

Узимајући у обзир претходно наведено, јавила се потреба да се изврши класификација стратешких докумената. С тим у вези, ако бисмо желели да извршимо научну класификацију стратешких докумената, можемо их поделити на слећи начин.

1. Према степену општости:

- опште;
- посебне и
- појединачне.

2. Према доносиоцу:

- стратегије које доносе највиши носиоци законодавне и извршне власти (народна скупштина, влада и председник државе);
- стратегије које доносе ресорна министарства (спољних послова, одбране, унутрашњих послова и др.);
- стратегије које доносе децентрализоване јединице државне власти (аутономне покрајине и јединце локалне самоуправе) и цивилни сектор.

3. Према предмету (материји) коју уређују:

- стратегије из области националне безбедности;
- стратегије које се делимично тичу области националне безбедности;
- остале стратегије.

Наведена класификација је неопходна због јасног одређења доносиоца, поступка израде и примене као и садржине стратегије националне безбедности, а онда и осталих стратегија које из ње проистичу.¹⁸ Када је у питању

¹⁶ М. Ковач, 82.

¹⁷ Зоран Драгишић, „Безбедност, стратегија, политика и систем“, *Политика националне безбедности*, број 1/2013, 118.

¹⁸ У документу под називом „Анализа стратешких докумената“ који је донео Републички секретаријат за јавне политике 2014. године, између осталог, извршена је класификација стратешких докумената. Документа су класификована у одређени број сектора,

садржина стратегије националне безбедности, у теорији у великој мери постоји консензус око тог питања. Наиме, структуру већине стратегија националне безбедности чине: Увод (стратегичке основе националне безбедности); 1) Безбедносни изазови, ризици и претње; 2) Национални безбедносни интереси; 3) Национални безбедносни циљеви у различитим областима друштвеног живота; 4) Систем националне безбедности (подсистеми и елементи, структура и функционисање); 5) Управљање системом и у систему националне безбедности (место, улога и задаци државних установа и институција); Завршне одредбе.¹⁹

Поступак израде и примене стратегије националне безбедности, као највишег стратешког документа у области националне безбедности, може се представити кроз следеће фазе: 1) проучавање-анализа безбедносног окружења (на глобалном, регионалном и националном нивоу); 2) дефинисање безбедносних изазова, ризика и претњи; 3) формулисање националних безбедносних интереса и циљева; 4) дефинисање организационих структура (система, подсистема и елемената) безбедности; 5) дефинисање начина-метода функционисања система безбедности; 6) израда документа стратегија националне безбедности; 7) верификација (вредновање) стратегије националне безбедности; 8) изградња нормативноправних претпоставки за примену стратегије; 9) примена стратегије националне безбедности; 10) контрола спровођења и делотворности стратегије националне безбедности; 11) редефинисање стратегије националне безбедности.²⁰

2. ОПШТА ПИТАЊА СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Израда стратешких докумената и стратешко планирање развоја у Србији почиње од 2000. године доношењем Стратегије привредног развоја Србије за период 2000. до 2010. године. Од тог периода до данас донето је близу 200 разних стратегија којима се уређује вођење политике у бројним областима друштвеног живота. Истине ради, треба рећи да у Србији доношење стратешких

а након анализе 90 стратешких докумената. Један од тих сектора је и сектор унутрашњих послова. На том списку налази се укупно 16 стратегија из области унутрашњих послова, а једна од њих је и Стратегија националне безбедности. Поставља се питање како један знатно општији, шири и свеобухватнији документ, који између осталог и обухвата област унутрашњих послова, може да се налази овде. А ако је већ тако, поставља се и питање зашто се као кровни документ из области унутрашњих послова наводи Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова (2011-2016), а не Стратегија националне безбедности. Документ доступан на: <http://www.rsjp.gov.rs> (7. фебруар 2018.)

¹⁹ М. Ковач, 130.

²⁰ *Ibid.*, 134-135.

докумената није искључиво везано за активност државних органа, тако да стратегије развоја доносе и Аутономна покрајина Војводина, јединице локалне самоуправе (градови и општине), привредна друштва и др.

Влада Србије је у априлу 2009. године усвојила Стратегију националне безбедности Републике Србије (у даљем тексту: СНБ РС). Држава, односно њени највиши законодавни, извршни и судски органи су задужени за остваривање безбедности. Томе у прилог говоре и одредбе Устава, где се у члану 97, ставу 1, тачки 4 наводи да Република Србија уређује и обезбеђује одбрану и безбедносћ Републике Србије и њених грађана.²¹ Влада као орган извршне власти утврђује и води политику, па у складу са тим и политику безбедности.²² Када је у питању уређивање области безбедности, занимљиве су одредбе Устава у којима се наводе надлежности Народне скупштине. Наиме, Народна скупштина као највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти, међу своје надлежности нема надлежност усвајања стратегије националне безбедности, већ само стратегије одбране (која је као што смо раније видели стратешки акт нижег нивоа општости у односу на стратегију националне безбедности).²³ Ово је занимљиво због тога што је Народна скупштина 26. октобра 2009. године, у форми одлуке, усвојила Стратегију националне безбедности.²⁴ Пословником Народне скупштине је предвиђен поступак доношења декларација, резолуција, препорука и *сипра-иџеџија*, а на тај поступак се сходно примењују одредбе везане за поступак доношења закона.²⁵ С обзиром да су најављене уставотворне реформе, сматрамо да би у будућем уставу, међу надлежностима Народне скупштине свакако требало да се налази и усвајање стратегије националне безбедности, као највишег стратешког документа из области безбедности.

Стратегију националне безбедности је стручна јавност у нашој земљи годинама очекивала са великим нестрпљењем, јер је њено непостојање оставило велику празнину у нормативном делу нашег система националне безбедности. Изостанак овог документа представљао је велики проблем у пракси за доносиоце позитивноправних аката из области националне безбедности. Како нису били дефинисани безбедносни ризици и претње по националну безбедност, *недостјајала су йолазициџа за йолиџику националне безбедности*,

²¹ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

²² *Ibid.*, чл. 123, ст. 1, тач. 1.

²³ Вид. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 99, ст. 1., тач. 9. Могуће је да су творци Устава, у одсуству стратегије националне безбедности узели у обзир раније донету Стратегију одбране Државне заједнице (*Службени лист СЦГ*, број 55/04).

²⁴ Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

²⁵ Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћен текст, чл. 190 и 191.

а однос према безбедносним интеграцијама није био јасно дефинисан.²⁶ На тај начин, успостављање система националне безбедности без овог документа није било могуће, одвијало се волунтаристички и без јасно подељених надлежности између државних органа и других организација које се баве питањима националне безбедности, што је у различитим кризним ситуацијама изазивало проблеме у координацији.²⁷ На тај начин, деловање субјеката система безбедности је више било реактивно него проактивно. Наиме, приметно је да су бројне посебне и појединачне стратегије које уређују поједина питања националне безбедности донете и пре СНБ РС.

Полазећи од извршене класификације стратешких докумената, можемо рећи да СНБ РС спада у стратешка документа општег типа (када је у питању област националне безбедности, а посебна у односу на стратегију државе), стратешка документа која доносе највиши носиоци законодавне и извршне власти, према материји коју уређује у стратешка документа која се директно тичу питања националне безбедности. Посматрајући садржину СНБ РС, можемо видети да се она у великој мери поклапа са наведеним теоријским моделом садржаја стратегије националне безбедности. Њену садржину чине: Увод, пет поглавља и Закључак. У питању су следећа поглавља: 1. Безбедносно окружење; 2. Изазови, ризици и претње безбедности; 3. Национални интереси у области безбедности; 4. Политика националне безбедности; Систем националне безбедности.

3. ПОЛИТИКА УНУТРАШЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО ЕЛЕМЕНТ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Како данас свака држава може бити угрожена деловање снага унутар државе, споља од стране других држава и организација, као и комбинованим деловање снага унутар државе и ван ње, она свој систем националне безбедности мора организовати тако да има најмање две компоненате: спољну и унутрашњу безбедност.²⁸ Унутрашња безбедност штити виталне вредности и интересе унутар границе земље, првенствено од појава угрожавања које

²⁶ Занимљиво је да СНБ РС не садржи ни једну одредницу по питању рата. Једно од питања безбедносних интеграција јесте и питање чланства у појединим војним и политичким савезима. О питањима војне неутралности Републике Србије вид. Љубомир Стајић, Ненад Радивојевић, Владан Мирковић, „Војна неутралност као принцип стратешког опредељења Републике Србије – проблемски приступ“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 4/2016, 1067-1083.

²⁷ Зоран Драгишић, „Стратегија националне безбедности Републике Србије као стратегијска безбедносна процена“, *Годишњак Факултета безбедности*, Београд 2010, 106-107.

²⁸ Љубомир Стајић, *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2015, 44-45.

настају изнутра или су комбиноване (потпомогнуте споља). Функције унутрашње безбедности су заштита уставног уређења, политичког, економског и социјалног система, људских права и слобода, животне средине и др.²⁹ У складу са тим, систем унутрашње безбедности је систем субјеката који се старају о заштити државног уређења, унутрашњег јавног поретка и безбедности људи од различитих облика оружаног и неоружаног угрожавања које настаје унутар државе (оружана побуна, тероризам, природне непогоде, техничко-технолошки акциденти и сл.), али и од невојних претњи које долазе споља (прекогранични криминал, заразне болести итд.). Чине га више подсистема: *сектор унутрашњих послова, правосуђе, безбедносно-обавештајни систем, инспекције, царина, субјекти приватне безбедности*.³⁰

Савремени безбедносни проблеми захтевају од држава промену и ажурирање садржаја политике националне безбедности. Данас то првенствено подразумева опредељење у погледу неког од концепата безбедности, у којима се приоритет даје невојним (неоружаним) облицима угрожавања како спољне тако и унутрашње безбедности. Ако политику националне безбедности схватимо као вештину управљања или као делатност највиших носилаца политичке власти којом се уређују питања успостављања, очувања и унапређења националне безбедности на свим нивоима, можемо рећи да је систем националне безбедности „политичко-институционални, нормативни и оперативни инструмент у остваривању политике безбедности“.³¹

При обликовању политике националне безбедности, потребно је одговорити на неколико питања, међу које спадају и:

1. Која претходно усвојена стратешко-доктринарна, међународноправна и национална позитивноправна акта треба узети у обзир приликом креирања политике националне безбедности?
2. За који концепт безбедности се одлучити?³²
3. Имају ли други право да своју безбедност остварују угрожавањем наше безбедности?³³

²⁹ Саша Мијалковић, „Унутрашња безбедност Републике Србије у условима европских интеграција“, зборник радова *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској унији*, Институт за стратегијска истраживања и Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2010, 184.

³⁰ Вид. Љубомир Стајић, Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд 2007, 99 и С. Мијалковић, 188.

³¹ Зоран Кековић, „О начрту стратегије националне безбедности Републике Србије – критички прилог за расправу“, *Војно дело*, број 2/2009, 102.

³² Питање избора концепта безбедности намеће и питање облика и врста безбедности. Вид. Љубомир Стајић, „Неке недоумице око схватања појма безбедности у XXI веку“, Зборник радова *Ризик/Мох/Заштити, Увођење у науку безбедности*, Факултет безбедности Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд 2010, 332-352.

³³ *Ibid.*

4. Како одржавати равнотежу између безбедносних интереса и заштите људских права?
5. Како се најбоље постиже одговарајући степен заштите националне безбедности?
6. Које мере и активности треба да предузимају субјекти система националне безбедности?
7. Шта су приоритети у раду субјеката система националне безбедности?
8. Која средства и који државни (али и недржавни) субјекти треба да буду укључени у реализовање политике националне безбедности, колико дуго и под којим околностима?
9. На основу којих показатеља је могуће вредновати ефекте реализације политике националне безбедности?

На нека од наведених питања су творци СНБ РС одговорили, а на нека су остали недоречени. *Политика националне безбедности* је у СНБ РС одређена као „део укупне државне политике и спроводи се кроз усклађен програм мера и активности које држава предузима ради достизања циљева политике националне безбедности. Њеном реализацијом стварају се претпоставке за политички, економски, социјални, културни и укупни друштвени развој Републике Србије.“ Наведено још једном потврђује став који смо раније навели, а то је да безбедност (схваћена и као политика) омогућава раст, развој и унапређење других вредности у једном друштву.

Као *циљеви политике националне безбедности* идентификовани су: „унапређење безбедности грађана, друштва и државе, *јачање институција националне безбедности, превентивно деловање* кроз спровођење ефикасних мера и активности, као и адекватно решавање ризика и претњи безбедности ради заштите националних интереса.“ Основна начела на којима почива политика националне безбедности су: *превенција*, право на одбрану, компатибилност, *недељивост безбедности и одговорност*. Елементе политике националне безбедности чине спољна политика, економска политика, политика одбране, *политика унутрашње безбедности*, политика заштите људских и мањинских права, социјална политика и политике у другим областима друштвеног живота.

У СНБ РС се наводи да се политиком унутрашње безбедности обезбеђује „заштита демократског политичког система, људских права и слобода, јавног реда и мира и имовинске сигурности грађана и других друштвених вредности. У остваривању политике унутрашње безбедности заједнички делују *законодавни, извршни и судски органи*, уз ефикасну политику у привредној, социјалној и здравственој области, као и другим областима које имају утицај на унутрашњу безбедност.“ Како СНБ представља оквир, смерницу за остварење националне безбедности, то значи да су неопходне даље нормативне активности пре свих законодавних и извршних органа којима се стварају

услови за остваривање циљева политике унутрашње безбедности. У складу са тим, у СНБ се наводи да за спровођење политике унутрашње безбедности „посебан значај има *нормативна доградња делатности надлежних државних органа и других субјеката који се баве пословима безбедности. Доношење одговарајућих стратегија,*³⁴ благовремено прикупљање и размена података и информација, координирање рада служби безбедности и јачање њихових организационих, људских и материјалних капацитета представљају неопходан предуслов у остваривању циљева политике унутрашње безбедности.“

Даљом анализом ставова заузетих у СНБ РС, а у погледу прецизнијег одређења субјеката система националне безбедности надлежних за остваривање унутрашње безбедности, видимо да су то: службе безбедности, *министарство надлежно за унутрашње послове*, правосудни органи и субјекти из области приватног обезбеђења.³⁵ С тим у вези, а узимајући у обзир обим овог рада, у наредном делу рада ћемо посебно анализирати само активности предузете на плану успостављања надлежности и јачање организационих капацитета полиције као организациони јединице Министарства унутрашњих послова када је у питању борба против организованог криминала.³⁶

Уважавајући раније наведене класификације стратешких докумената, у наредном излагању ћемо се осврнути на једну посебну стратегију која се директно тиче питања националне безбедности, а коју је донела Влада Републике Србије. Овом стратегијом се уређују организационо-функционална питања полиције у борби против организованог криминала, а у питању је *Национална стратегија за борбу против организованог криминала.*³⁷ Ову стратегију је донела Влада исте године када и СНБ РС.³⁸ Стратегијом је Министарство унутрашњих послова идентификовано као један од носилаца

³⁴ Нижег нивоа општости у односу на СНБ, са којом морају бити у сагласности.

³⁵ Овде одмах треба изнети замерку на део који је везан за како СНБ РС каже „субјекте из области приватног обезбеђења“. Наиме, адекватан термин би био субјекти приватне безбедности, чији су субјекти приватног обезбеђења део, поред субјекта из области детективске делатности и тзв. приватних војних компанија. То је нарочито битно зато што је у Србији 2013. године поред Закона о приватном обезбеђењу (*Службени гласник РС*, бр. 104/13 и 42/15) донет и Закон о детективској делатности (*Службени гласник РС*, бр. 104/13).

³⁶ Када је у питању Министарство унутрашњих послова, треба рећи да су одређени реформски процеси почели доста раније него што је донета СНБ. У организационом смислу, још 2002. године доношењем Закона о Безбедносно-информативној агенцији (*Службени гласник РС*, бр. 42/02) дошло је до издвајања тадашњег Ресора државне безбедности из састава Министарства унутрашњих послова и формирања Безбедносно-информативне агенције као посебне организације одговорне непосредно Влади. Доношењем Закона о полицији 2005. године, некадашњи Ресор јавне безбедности је преименован у Дирекцију полиције. Вид. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.

³⁷ *Службени гласник РС*, бр. 23/09.

³⁸ Али пре доношења Одлуке о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије од стране Народне скупштине.

борбе против организованог криминала и као субјект који располаже посебно организованим, опремљеним и обученим организационим јединицама за борбу против организованог криминала. Стратегијом је такође предвиђено да ће се законом уредиити ор̄ганизација и надлежностī државних ор̄гана у сузбијању ор̄ганизованог криминала, као и да ће се у том циљу формирати посебни државни органи. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела³⁹ предвиђа формирање Службе за сузбијање организованог криминала која ће обављати полицијске послове у вези кривичних дела предвиђених тим законом. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције⁴⁰ такође предвиђа постојање посебне организационе јединице надлежне за сузбијање организованог криминала. Овај закон почиње да се примењује 1. марта 2018. године, када престаје да важи претходно поменут закон. Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела⁴¹ између осталих органа надлежних за откривање, одузимање и управљање имовином проистеклом из кривичног дела, предвиђа формирање организационе јединице Министарства унутрашњих послова надлежне за финансијске истраге. Овде ћемо још споменути и Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала⁴² којим се такође у оквиру Министарства унутрашњих послова предвиђа формирање Службе за борбу против високотехнолошког криминала. Та служба је надлежна за поступање у предметима кривичних дела из члана 3 овог закона.

Као што видимо, предметни закони предвиђени Националном стратегијом за борбу против организованог криминала су усвојени. Доношењем Закона о полицији⁴³ извршена је нова систематизација радних места и формиране су неке нове организационе јединице у Министарству унутрашњих послова. Увидом у ту организациону структуру Министарства унутрашњих послова посебни органи формиран за борбу против организованог криминала се организационо налазе у оквиру Управе криминалистичке полиције. Наиме, Управа криминалистичке полиције као организациона јединица Дирекције полиције обједињује све јединице које учествују у борби против организованог криминала међу којима је Служба за борбу против организованог криминала (СБПОК) носилац тих активности. Данас у оквиру СБПОК-а функционишу организациони делови који се баве сузбијањем организованог

³⁹ *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04-др. закон, 45/05, 72/09, 72/11-др. закон и 32/13.

⁴⁰ *Службени гласник РС*, бр. 94/16.

⁴¹ *Службени гласник РС*, бр. 32/13 и 94/16.

⁴² *Службени гласник РС*, бр. 61/05 и 104/09.

⁴³ *Службени гласник РС*, број 6/16.

криминала из области кријумчарења наркотика, општег, финансијског и високојтехнолошког криминала, као и јединица за финансијске истраже.⁴⁴

Уз ову стратегију, Влада је исте године донела и Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против организованог криминала. Овим Акционим планом су уређени појединачни циљеви, као и конкретне активности Министарства унутрашњих послова у остваривању тих циљева.⁴⁵

За ефикасно спровођење ове стратегије, Влада је 2009. године основала Координационо тело које су чинили тадашњи министри унутрашњих послова, финансија, правде и одбране. Задатак Координационог тела је да прати, усмерава и координира активности везане за спровођење стратегије, и у складу с тим да: формира Радну групу за израду Акционог плана; координира радом органа државне управе одговорних за спровођење Стратегије; подноси извештаје Влади о спровођењу Стратегије; предлаже ревидирања Стратегије у складу са насталим околностима и потребама. Координационо тело подноси извештај Влади сваких 90 дана.⁴⁶

ЗАКЉУЧАК

Стратешко планирање развоја праћено израдом стратешких докумената у Републици Србији почиње од 2000. године. Основни и најважнији стратешки документ у свакој држави јесте и стратегија националне безбедности, којом се у најопштијем смислу уређују питања од значаја за националну безбедност. Која ће то питања бити, зависи од опредељења у политици националне безбедности, која је уједно и елемент стратегија националних безбедности већине савремених држава.

Приликом утврђивања политике националне безбедности, свака држава полази од својих виталних вредности којима уједно и намерава да пружи заштиту. Политика националне безбедности се састоји од већег броја политика (спољна политика, политика одбране, политика унутрашње безбедности и др.) којима се омогућава успостављање, очување и унапређење виталних вредности. Ово опредељење у погледу виталних вредности практично намеће питање избора неког од теоријских концепата безбедности. Од тог опредељења зависи и организација и функционисање система националне

⁴⁴ Вид. Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Београд, новембар 2017, 12. Доступно на: [http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/informator o radu mup-a](http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/informator%20o%20radu%20mup-a) (8. фебруар 2018.)

⁴⁵ Вид. Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против организованог криминала, *Службени гласник РС*, број 81/09.

⁴⁶ Вид. Одлука о оснивању Координационог тела за спровођење Националне стратегије за борбу против организованог криминала, *Службени гласник РС*, бр. 84/09.

безбедности. На овај начин, држава даје одговор на два питања: од кога и чега треба да се штитимо и на који начин то да чинимо.

Република Србија је своју прву Стратегију националне безбедности усвојила 2009. године. У претходних осам година је дошло до значајних промена у погледу глобалног и регионалног безбедносног окружења која су нужно утицала и на идентификацију нових безбедносних изазова, ризика и претњи, што је и иницирало питање редефинисања постојеће или усвајања нове стратегије. У том духу мењала се и политика националне безбедности.

Када је у питању политика унутрашње безбедности, можемо рећи да она представља операционализацију ставова заузетих у стратегији националне безбедности. За спровођење политике унутрашње безбедности неопходно је усвојити и одређена нормативноправна и стратешка документа везана за организацију и функционисање државних органа и других субјеката који се баве пословима безбедности. То нужно подразумева утврђивање јасних критеријума у погледу класификације и хијерархије стратешких докумената. Без тога, усвајање наведених докумената ће се одвијати произвољно и без постојања каузалне везе међу њима.

Анализирајући Националну стратегију за борбу против организованог криминала, као и усвојене законе, можемо закључити да је део активности везан за спровођење политике унутрашње безбедности на плану борбе против организованог криминала остварен. Формиране су организационе јединице у оквиру Министарства унутрашњих послова и донети су закони којима се уређује њихове надлежности. Тим законима су ојачани организациони и кадровски потенцијали полиције, као и њихова сарадња са другим субјектима система унутрашње безбедности. Сада остаје да се остали елементи стратегије и усвојени закони спроведу у пракси. Тек тада ћемо моћи да ценимо пуне ефекте остваривања циљева политике унутрашње безбедности.

*Ljubomir S. Stajić, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
Lj.Stajic@pf.uns.ac.rs*

*Nenad P. Radivojević, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
N.Radivojevic@pf.uns.ac.rs*

*Vladan M. Mirković, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
V.Mirkovic@pf.uns.ac.rs*

Some Aspects of Internal Security Policy as an Element of the National Security Strategy of the Republic of Serbia

***Abstract:** The establishment or reorganization of the national security system is always based on certain strategic and legal acts that determine organization, competencies, powers, coordination, cooperation, control and other issues relevant for the work of the subjects of the national security system. These documents must be an expression of the consensus of the relevant actors of a society.*

The Republic of Serbia passed its first National Security Strategy in 2009, although reforms of the national security system had begun before that. Given the current status of the constitutional reform issues, as well as the announcement of the adoption of a new national security strategy that is expected in the upcoming period, we looked at some general issues of strategic acts as well as practical scope of implementation of the internal security policy conducted in the previous eight years. Also, we introduced new classifications of strategic documents dealing with national security issues and pointed out some issues that need to be taken into account when creating and implementing national security policy. Taking into account the large number of security system subjects in charge of achieving internal security, as well as the scope of this paper, we have only analyzed only some of the adopted strategic and normative legal acts derived from the National Security Strategy. These acts regulate the organization and functioning of the police as an organizational unit of the Ministry of the Interior, and they are concerned with the fight against organized crime.

Keywords: *security, internal security, national security strategy, national security policy, internal security policy.*

Датум пријема рада: 14.02.2018.