

Bezbednost u predlogu Ustava Srbije – „A u ruke Mandušića Vuka“

Filip Ejodus, Đorđe Popović, Marko Savković

Ključne reči: srbija, zakon, ustav, bezbednost, vlast, parlament, skuptšina, predsednik, vojska, prigovor savesti, kosovo
Citiranje: Ejodus et al. 2006. *Bezbednost u predlogu Ustava Srbije – „A u ruke Mandušića Vuka“*. [e-book] Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Ustav je najviši pravni akt jedne države, a bezbednost jedna od njenih najznačajnijih funkcija. Ovaj tekst, u kome ćemo analizirati način na koji su ustavopisci predloga Ustava Srbije regulisali sektor bezbednosti, je prilog nepostojećoj javnoj raspravi o Ustavu i rađen je u duhu najbolje srpske tradicije gojenja praseta uoči Božića. Rešenja iz predloga Ustava kratko ćemo uporediti sa Ustavom iz 1990. godine, ustavnom praksom u regionu i sa međunarodnim standardima. Tekst počinjemo nadležnostima Srbije i njenih institucija iz oblasti bezbednosti. Nakon toga, razmotrićemo način na koji su ustavopisci uredili status Vojske Srbije (VS) i vanrednog stanja. Zatim, ćemo ukazati na rešenja vezana za pravo na prigovor savesti i prava na bezbednost. Konačno, način na koji se u Ustavu pominje Kosovo i Metohija (KiM) nije glavna tema ovog teksta. Ipak, zbog njenog bezbednosnog značaja, osvrnućemo se i na taj problem.

1

Nadležnost Republike Srbije

Članom 97. predloga Ustava definisane su nadležnosti Republike Srbije. Na prvom mestu, Republika „uređuje i obezbeđuje“ vlastitu „suverenost, nezavisnost, teritorijalnu celovitost i bezbednost“. Stav 2. nam saopštava da, u isti mah, Republika „ostvaruje i štiti slobode i prava građana“, odnosno, „ustavnost i zakonitost“. Najzad, u stavu 4. stoji da Republika uređuje i obezbeđuje „odbranu i bezbednost“, kako sopstvenu, tako i „njenih građana“. „Mere za slučaj vanrednog stanja“ su ovde samo pomenute, pretpostavljamo, kako bi dalje u članu 200. predloga Ustava bile bliže određene. Kada predlog Ustava uporedimo sa Ustavom iz 1990. godine, nadležnosti u stvarima od značaja za odbranu i bezbednost su praktično nepromenjene. Nadležnost Republike u „ostvarivanju i zaštiti sloboda i prava čoveka i građanina“ neznatno je proširena, tako što su Republici priznata ali ne i precizirana prava utvrđivanja odgovornosti i propisivanja sankcija u slučaju „povrede sloboda i prava građana“.

Formulacija predviđena članom 51. Ustava iz 1990. godine prema kojoj je odbrana Republike Srbije „pravo i dužnost svakog građanina“, nije uključena u predlog novog Ustava. Identičnu formulaciju moguće je pronaći u Ustavu Republike Makedonije, članu 28, gde se kaže da je „odbrana Republike Makedonije pravo i dužnost svakog građanina“, s' tim da je napomenuto kako će ostvarenje tog prava i dužnosti biti određeno zakonom.

Izbacivanje ove odredbe iz predloga novog Ustava Srbije u skladu je sa (ne)namerom ustavopisaca da u ustavnu materiju uključi i pravo na prigovor savesti o kome će kasnije biti reči. Takođe, u novom Ustavu ne nalazi se ni ocena čina potpisivanja kapitulacije i priznanje okupacije kao izdaje. Podsetićemo da je Slobodan Milošević prekršio ovaj član potpisujući nakon NATO intervencije Kumanovski sporazum kojim je omogućeno neoročeno prisustvo stranih trupa na teritoriji Republike Srbije.

Narodna Skupština

Član 99. u stavu 5. propisuje da Narodna skupština odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje. U stavu 6. istog člana propisano je da Narodna skupština nadzire rad službi bezbednosti. Nije jasno zašto je ustavotvorac ovim stavom predvideo nadzor Skupštine samo nad službama bezbednosti, ali ne i nad ostalim elementima sektora bezbednosti, npr. vojskom, policijom, privatnim sektorom bezbednosti itd. Osim toga Skupština ne bi trebalo samo da nadzire već i da kontroliše rad svih činilaca ovog sektora. Konačno, član 99. u stavu 9. propisuje da Narodna skupština usvaja strategiju odbrane. Međutim, Ustav je propustio da pomene jedan po hijerarhiji značajniji dokument koji je Srbiji danas najpotrebniji, a to je Strategija nacionalne bezbednosti. U tom dokumentu, iz koga bi trebala da proizađe Strategija odbrane, Vojna doktrina i ostali strateški dokumenti bili bi, između ostalog, definisani bezbednosni izazovi, rizici, pretnje, zaštićene vrednosti i interesi države. Osim toga, Strategija nacionalne bezbednosti treba da sadrži ne samo odredbe o vojsci nego i o ostalim činionicima sektora bezbednosti. Na primer, hrvatski Ustav u članu 80. predviđa da Sabor usvaja i Strategiju nacionalne sigurnosti i Strategiju nacionalne obrane.

Predsednik Republike

Predsednik Republike, kako predviđa član 112. predloga Ustava, „u skladu sa zakonom, komanduje Vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije.“ Ako zanemarimo razliku u terminu, mada može biti značajno da li predsednik komanduje, rukovodi ili upravlja vojskom, nalazimo da je ovde po sredi formulacija koja je karakteristična za polupredsednički sistem vlasti. Ustavi Makedonije i Hrvatske na sličan način propisuju da je predsednik vrhovni komandant oružanih snaga. Osim toga, predlog Ustava Srbije i Ustav Hrvatske su identični u tom smislu, što predsednici u oba slučaja odlučuju o imenovanju, unapređenju i razrešenju oficira.

Ustavopisci su nas u ovoj materiji ostavili bez odgovora na dva pitanja. Prvo, kakav je odnos predsednika Republike i ministra odbrane u smislu komandovanja VS? Drugo, odgovornost predsednika predviđena je eksplicitno samo za povredu Ustava. Kome predsednik Republike odgovara za „komandovanje Vojskom“?

Konačno, deo predloga Ustava koji govori o predsedniku propustio je da u ustavnu materiju uključi Savet za nacionalnu bezbednost. Time su ustavopisci propustili značajnu priliku da formiraju telo u kome sede svi ključni civilni i vojni donosioci odluka. Ono bi trebalo na taj način da integriše celokupnu bezbednosnu zajednicu Srbije i holistički kordiniše celokupnim sektorom bezbednosti.

Recimo u makedonskom ustavu, članovima 86. i 87. jasno je predviđeno postojanje, sastav i nadležnosti ovog tela. Aktuelna srpska vlada je osnivala jedno slično telo uredbom. Međutim, to telo Vlade nikad nije počelo sa radom zbog primedbi koje je predsednik Srbije imao na način njegovog osnivanja.

Vojska Srbije

Nadležnost VS, predviđena članom 139. je široko postavljena. Dok je odredba o nadležnosti VS da „brani zemlju od oružanog ugrožavanja spolja“ jasna, formulacija „i izvršava druge misije i zadatke, u skladu sa Ustavom, zakonom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile“ otvara prostor različitim tumačenjima. Zašto se ustavopisci odlučuju za drugačije rešenje, od onog iznetog u Strategijskom pregledu odbrane u kome su precizno navedena tri cilja VS: odbrana Republike Srbije od vojnih izazova, rizika i pretnji bezbednosti, učešće u izgradnji i očuvanju mira u svetu, podrška civilnim vlastima u suprotstavljanju nevojnim pretnjama bezbednosti? Verovatno je reč o svesnoj i smatramo opravdanoj nameri ustavopisaca da ovoj materiji pristupi fleksibilnije zbog moguće promene u percepciji bezbednosnih pretnji i izazova u budućnosti.

U članu 140, propisano je da se VS može upotrebiti van granice Republike Srbije samo po odluci Narodne skupštine. Ta nadležnost nije taksativno navedena u članu 99. koji govori o nadležnostima Skupštine ali delimično proizilazi iz njene nadležnosti da odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje. Nejasno međutim ostaje kada i pod kojim okolnostima vojska može biti poslata van zemlje. Da li su to samo mirovne misije, u skladu sa mandatom OUN ili se ostavlja mogućnost i za upotrebu vojske u ofanzivne svrhe i mimo međunarodnog prava kao što je na primer slučaj sa „koalicijama voljnih“?

Član 141. predviđa da je VS pod demokratskom i civilnom kontrolom i da se o VS donosi zakon. Ova vrsta kontrole je deo civilno-vojnih odnosa i ne spada u nadležnost Zakona o vojsci kao što to predviđaju ustavopisci. Stoga, bilo bi bolje da se Ustavom predvidelo da ovu oblast reguliše Zakon o demokratskoj civilnoj kontroli VS. Još jedna od činjenica koje govore u prilog donošenja ovog zakona je i to što predlog Ustava uopšte ne predviđa konkretne nosioce sprovođenja demokratske i civilne kontrole nad vojskom. Osim toga, postavlja se pitanje zbog čega je samo vojska pod demokratskom civilnom kontrolom. Pored vojske, u dometu ove kontrole treba da se nađu svi akteri koji koriste silu uključujući policiju, tajne službe, parapolicijske i paramilitarne organizacije ali i privatne bezbednosne i vojne kompanije.

Vanredno i ratno stanje

Ustavotvorac je u članu 200. veoma neprecizno formulisao „javnu opasnost“ ne određujući šta ta opasnost predstavlja. „Javna opasnost“ pretpostavlja postojanje koncepta „privatne opasnosti“ koji je autorima ovog teksta nepoznat. Ukoliko je koncept „javne opasnosti“ već usvojen, zakonom bi trebalo detaljno urediti postupke i nadležnosti za utvrđivanje iste. Možda je ipak bilo bolje zadržati rešenje predviđeno Ustavom iz 1990. godine koji kaže da se vanredno stanje proglašava u slučaju ugroženosti bezbednosti Republike Srbije, slobode i prava čoveka i građanina ili rada državnih organa. Pozitivna

novina u predlogu Ustava je detaljno regulisanje institucije vanrednog stanja. Međutim, problem je u tome što u slučaju da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, vanredno stanje, odnosno odluku o ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, donosi Vlada. Ta odluka mora da bude potvrđena od strane Narodne skupštine u roku od 48 sati ili kad se Skupština prvi put sastane. Problem može nastati u situaciji ako Skupština može da se sastane tek nakon dugog vremenskog perioda. U tom slučaju ova odredba može da bude osnov za zloupotrebu od strane Vlade. Isto se odnosi i na proglašenje ratnog stanja.

Pravo na prigovor savesti

Pravo na prigovor savesti nije garantovano Ustavom iz 1990. godine koji je u članu 45. garantovao samo slobodu savesti. Međutim, nakon demokratskih promena ovo pravo je obezbeđeno podzakonskim aktom, odnosno Uredbom o služenju vojnog roka iz 2003. godine. Predlog novog Ustava, u članu 45. uvodi ovo pravo ali samo implicitno i na jedan izuzetno restriktivan način. U stavu 1. navodi se da „lice nije dužno da, protivno svojoj veri ili ubeđenjima, ispunjava vojnu ili drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja“. Svakako je dobro da su ustavopisci propisali u članu 202. da odstupanje od ovog prava nije ni u kom slučaju moguće. Međutim, već u stavu 2. člana 45. predviđa se da „lice koje se pozove na prigovor savesti može biti pozvano da ispuni vojnu obavezu bez obaveze da nosi oružje, u skladu sa zakonom.“

Ovo ograničenje prava na prigovor savesti je u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Jedan od osnovnih principa na kojima ti standardi počivaju glasi da osobe koje iz razloga savesti ne žele da služe vojnu obavezu moraju imati pravo na alternativnu službu kao što je predviđeno Rezolucijom 337/1967 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope. Osim toga, alternativna služba mora biti potpuno civilnog karaktera, i čitav proces apliciranja i služenja bi trebao da bude u nadležnosti nekog civilnog ministarstva, isključujući Ministarstvo odbrane kako je u stavu 9. propisala Rezolucija Evropskog parlamenta Bandrés Molet & Bindi. Dalje, takvo restriktivno određenje prava na prigovor savesti je u suprotnosti i sa dosadašnjim ostvarenim pravima na prigovor savesti i praksom civilnog služenja vojnog roka u Srbiji. To pravo im nije eksplisito priznato Ustavom iz 1990. godine. Međutim, još od donošenja Uredbe o vršenju vojne obaveze iz 2003. godine, prigovarači savesti nisu upućivani na služenje roka u vojne ustanove bez oružja već u posebne, doduše od strane Ministarstva odbrane određene, civilne institucije. Konačno, ograničenje prava na nenošenje oružja je u suprotnosti i sa praksom u regionu. Na primer, iako je član 47. hrvatskog Ustava ovo pravo definisao kao pravo na neučestvovanje u „obavljanju vojničkih dužnosti u oružanim snagama“, u praksi od 1995. godine prigovarači savesti nisu slani na vojni rok bez oružja već u civilne institucije.

Pravo na bezbednost

U članu 27. kaže se da "svako ima pravo na ličnu slobodu i bezbednost". U ostatku teksta, ovaj član propisuje uslove pod kojima lice može biti lišeno slobode. Međutim, pravo na bezbednost se više ne pominje. Tako, ostaje neodređeno šta pravo na bezbednost zaista podrazumeva, kako se ono može ugroziti, odnosno zaštititi. Konačno, budući da je „pravo na bezbednost“ potpuno neodređeno, ostao

je nejasan motiv ustavopisaca da ovo pravo uopšte uvrste u član koji se tiče lišenja slobode. Zbog svega toga, autori ovog teksta smatraju da je pominjanje prava na bezbednost višak u ovom članu.

Kosovo i Metohija

Državno pravni status KiM predstavlja jedan od najvećih bezbednosnih problema Srbije. Reagujući na najave koje dolaze iz jednog dela međunarodne zajednice da će KiM dobiti nezavisnost, ustavopisci su rešili da apostrofiraju da je ova pokrajina sastavni deo teritorije Srbije. Ukoliko KiM zaista dobije nezavisnost, a predlog Ustava bude potvrđen na referendumu, stvoriće se jaz između političke realnosti i pravnog sistema u Srbiji. Postavlja se pitanje, do koje mere Ustav otvara mogućnost za prevazilaženje ovog jaza.

KiM se u predlogu Ustava pominje u preambuli, delu Ustava o uređenju vlasti i delu koji se odnosi na teritorijalno uređenje vlasti. Preambula je deklarativnog karaktera i ne proizvodi pravne posledice. Zatim, normativni deo Ustava koji se odnosi na uređenje vlasti propisuje da se predsednik prilikom stupanja na dužnost zakune "da će sve svoje snage posvetiti očuvanju suverenosti i celine teritorije Republike Srbije, uključujući i KiM kao njen sastavni deo". Za promenu ovog dela Ustava potrebna je komplikovana procedura koja uključuje i referendum. Međutim, za promenu dela Ustava koji se tiče teritorijalnog uređenja vlasti, a u kome se pominje da KiM ima suštinsku autonomiju u okviru Srbije, dovoljna je dvotrećinska većina u Skupštini. Verujemo da su ustavopisci na ovaj način svesno ostavili mogućnost da se Ustav prilagodi novonastalim političkim prilikama i eventualnoj nezavisnosti Kosova u budućnosti.

Međutim, ukoliko političke elite reše da ne prilagode Ustav novonastaloj situaciji, kako planiraju da zaštite ustavni poredak? Jedan od mogućih načina je i upućivanje oružanih snaga na teritoriju KiM. Formalno pravno gledano, predsednik Republike ima ovlašćenje da to učini bez odluke Narodne Skupštine, koja po članu 140. odobrava samo slanje ovih snaga van teritorije Srbije. Znači, predsednik države može, ponašajući se u skladu sa svojim, Ustavom propisanim ovlašćenjima, dovesti državu u oružani sukob, bez odobrenja od strane skupštine.

Zaključak

Ukratko, predlog Ustava Srbije reguliše materiju bezbednosti na bolji način od Ustava iz 1990. godine. Tako, u predlog Ustava su uključene institucije demokratske civilne kontrole i prava na prigovor savesti. Međutim, autori ovog teksta zaključuju da su neka rešenja ostala nedorečena, nerazjašnjena ili sporna. Pre svega, nedorečene su nadležnosti vojske, nerazjašnjeni su termini kao što su javna opasnost i pravo na bezbednost, a rešenje o pravu na prigovor savesti je u najmanju ruku sporno.

Time je propuštena prilika da se sektor bezbednosti napokon reguliše ustavom kako treba i stavi pod čvrstu demokratsku civilnu kontrolu. Da je kojim slučajem bilo više javne rasprave možda se ovi propusti ne bi ni dogodili.

Ovako, kao što je nedavno izjavio Vojin Dimitrijević, „novi Ustav Srbije može da bude dobar u rukama dobrih pravnika i ljudi liberalnih ideja“. Međutim, politička volja građana Srbije odlučice da li će se upravo takvim ljudima Ustav i dati u ruke. A u ruke Mandušića Vuka svaka puška biće ubojita.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: office@bezbednost.org

www.bezbednost.org